

Sommaire

- Avant-propos
- Le régime d'accès aux documents administratifs un an après l'entrée en vigueur de la loi du 12 avril 2000

13 Les apports de la loi du 12 avril 2000

39 Une transparence encore imparfaite

- Données chiffrées

53 Comment se décompose l'activité de la CADA ?

55 Quelle est l'origine des affaires ?

62 Quel est l'objet des demandes ?

66 Quels sont les avis et conseils rendus par la CADA ?

73 Quelles sont les suites réservées aux avis de la CADA ?

76 Quels sont les délais de traitement ?

■ Annexes

81 **La composition de la CADA au 1^{er} juin 2001**

84 **Les textes**

111 **Les avis importants rendus
entre 1999 et 2001**

Avant-propos

Si l'on excepte quelques ajouts provenant de la loi du 11 juillet 1979, les dispositions du titre premier de la loi du 17 juillet 1978 relatives à l'accès aux documents administratifs étaient restées inchangées depuis leur adoption. Au fil du temps, il est apparu nécessaire de retoucher certaines des dispositions de ce texte, à la fois pour tenir compte des évolutions technologiques, et notamment de la généralisation de l'outil informatique, et pour assurer une plus grande cohérence entre le régime général de communication mis en place sous l'égide de la CADA et les multiples régimes spéciaux qui subsistent dans la législation française.

La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations a donc procédé à son article 7 à une réécriture en profondeur du titre premier de la loi du 17 juillet 1978, sans toutefois en modifier ni l'esprit ni l'orientation générale. Elle a ainsi élargi le champ matériel de ce texte, en y incluant de nouveaux types de documents. Elle a aussi précisé l'étendue des obligations pesant sur les autorités administratives en matière de transparence. Enfin, elle a étendu le champ de compétence de la CADA, établissant ainsi une passerelle procédurale entre les principaux régimes de communication des données publiques.

Un an après la promulgation de ce texte, il a semblé utile à la CADA, dans le cadre de son dixième rapport d'activité, de faire le point sur l'application de ces nouvelles dispositions et d'évaluer leur incidence pratique sur l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs. C'est l'objet des considérations générales qui constituent la première partie de ce rapport.

Dans une seconde partie, la commission dresse le bilan de son activité au cours des deux dernières années écoulées.

Comme les années précédentes, l'activité a été soutenue. Le nombre d'affaires enregistrées a en effet continué à croître à vive allure. Si le nombre des avis rendus en 1998 atteignait environ 4 000, il se monte pour l'année 1999 à plus de 4 300 et atteint près de 4 900 en 2000. Par ailleurs, la CADA a mis en place durant l'année 2000 un site internet (www.cada.fr) destiné à éclairer les usagers et les administrations sur l'exercice du droit d'accès et à faciliter leur démarche. La conception et la réalisation de ce site ont mobilisé ses services pendant plusieurs mois.

Pour faire face à l'afflux de dossiers, la commission a tenu, pour 1999 et 2000, respectivement vingt-trois et vingt-quatre séances plénières. Les sept, puis neuf rapporteurs qui participent à ses travaux ont été mis lourdement à contribution. Chacun d'entre eux a préparé en effet en moyenne 610 dossiers au cours de cette période de deux ans.

Ce surcroît d'activité ne s'explique pas uniquement par l'entrée en vigueur de la loi du 12 avril 2000. Certes, les autorités administratives ont été amenées à faire appel à la commission pour obtenir des éclaircissements sur la portée des nouvelles

dispositions. Par ailleurs, l'extension des compétences de celle-ci a suscité un flux de nouvelles demandes, notamment en ce qui concerne l'accès aux archives publiques. Mais ces différents dossiers ne représentent qu'une part très limitée des affaires dont a eu à connaître la commission au cours de la période 1999-2000.

La progression du nombre de saisines de la CADA tient donc pour l'essentiel aux mêmes facteurs que les années précédentes : une meilleure connaissance du dispositif par les usagers qui n'hésitent plus à faire appel à elle lorsqu'ils rencontrent des difficultés pour accéder à un document et une certaine réticence des administrations à satisfaire spontanément les demandes de communication dont elles sont saisies, soit par inertie soit par méfiance.

Ce second phénomène prend d'ailleurs des proportions préoccupantes : la commission constate ainsi que dans une affaire sur quatre, l'administration concernée ne prend pas la peine de lui répondre au cours de l'instruction du dossier. De plus, lorsque la commission rend un avis favorable à la communication du document sollicité, une administration sur quatre néglige d'indiquer ensuite, comme elle en a pourtant l'obligation, quelle suite elle a donné à cet avis.

Près de vingt-cinq ans après la promulgation de la loi du 17 juillet 1978, force est de reconnaître que le droit à la transparence se heurte encore à de sérieux obstacles, qui tiennent davantage à la pratique administrative qu'à l'architecture du régime juridique.

Outre les considérations générales et le bilan d'activité, on trouvera en annexe du présent rapport :

- la composition de la commission à la date de parution de celui-ci ;
- les principaux textes qu'elle a pour mission de faire appliquer, et notamment une version consolidée du titre I^{er} de la loi du 17 juillet 1978 tel que modifié par la loi du 12 avril 2000 ;
- les avis les plus importants rendus par la CADA notamment depuis la promulgation de la loi du 12 avril 2000.

Première partie
**Le régime d'accès
aux documents
administratifs
un an après
l'entrée en
vigueur de la loi
du 12 avril 2000**

Reprenant un certain nombre de propositions émises tant par les rapports de la CADA que par des rapports élaborés à la demande du Premier ministre, notamment le rapport du président Guy Braibant sur les archives en France ¹ et le rapport du Conseil d'État sur l'accès des citoyens aux données publiques ², la loi du 12 avril 2000 s'est attachée à conforter le régime de communication des documents administratifs mis en place par la loi du 17 juillet 1978.

Les modifications ont principalement porté sur quatre points.

Le législateur a d'abord redéfini le champ matériel du titre premier de la loi du 17 juillet 1978, en y incluant explicitement les fichiers informatiques et les documents numérisés, mais en en excluant d'autres documents en raison de leur nature.

Il a par ailleurs précisé les obligations pesant sur les autorités administratives en matière de communication de documents. Le principe désormais posé par la loi est que les administrations ont l'obligation de communiquer l'ensemble des documents administratifs qu'elles détiennent, même si elles n'en sont pas l'auteur. Elles ne peuvent s'exonérer de cette obligation que si ces documents font l'objet d'une diffusion publique offrant des garanties identiques aux usagers.

De plus, la liste des secrets protégés justifiant des restrictions au droit d'accès a été reformulée, moins pour en modifier la portée que pour tenir compte, dans un souci de clarté, de l'interprétation qu'en avaient donnée la CADA, puis le juge administratif.

Enfin, et il s'agit sans doute de la modification la plus importante, le champ de compétence de la commission a été étendu à plusieurs régimes spéciaux d'accès aux documents, et en particulier au régime d'accès aux archives publiques organisé par la loi du 3 janvier 1979.

Ce nouveau dispositif, d'application immédiate, a été mis en œuvre par la CADA dès l'entrée en vigueur de la loi du 12 avril 2000. Un an après, le premier bilan est largement positif. Dans la plupart des cas en effet, les modifications apportées par le

1. *Les archives en France*, La Documentation française, collection des « Rapports officiels », 1996.

2. *Pour une meilleure transparence de l'administration*. Étude sur l'accès des citoyens aux données publiques, La Documentation française, collection « Les études du Conseil d'État », 1998.

législateur ont contribué à faciliter l'exercice du droit d'accès et à circonscrire les pièges procéduraux qui guettaient l'utilisateur.

Mais toutes les difficultés n'ont pas disparu pour autant. En raison du maintien de multiples régimes spéciaux, l'exercice du droit d'accès s'apparente toujours dans certains cas à une véritable course d'obstacles pour le citoyen. Par ailleurs, la commission a constaté que, dans certains secteurs, la tradition du secret demeure vivace, même dans les cas où l'information sollicitée paraît tout à fait anodine. Enfin, et c'est sans doute le plus préoccupant, il existe un véritable décalage entre l'objectif de transparence réaffirmé par le législateur et les pratiques administratives.

Les apports de la loi du 12 avril 2000

La loi du 12 avril 2000 a conforté le régime d'accès aux documents administratifs, tout en le réaménageant dans son périmètre et dans ses modalités.

Le périmètre de la loi du 17 juillet 1978 a été redessiné

13

Aux termes des articles 1^{er} et 2 de la loi du 17 juillet 1978, dans leur rédaction antérieure à la loi du 12 avril 2000, entraient dans le champ de ce texte l'ensemble des documents émanant des administrations de l'État, des établissements publics, des collectivités territoriales ou des organismes, privés ou publics, chargés de la gestion d'un service public, quelle que soit leur forme (écrits, enregistrements sonores ou visuels, traitements automatisés d'informations), à condition bien sûr qu'ils se rapportent à une activité administrative et non à une activité d'une autre nature, par exemple juridictionnelle ou privée.

L'article 1^{er} de la loi excluait toutefois de ce régime deux types de documents :

- les documents correspondant au traitement automatisé d'informations nominatives (c'est-à-dire les fichiers, notamment informatiques), qui étaient exclusivement régis, quelle que soit l'administration qui les avait élaborés, par la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (CE Ass 19 mai 1983 Bertin, rec. Leb p. 207) ;
- les avis du Conseil d'État et des tribunaux administratifs.

La loi du 12 avril 2000 a apporté des modifications sur ces deux points.

Le régime d'accès aux documents administratifs englobe désormais tous les documents résultant d'un traitement automatisé des données, quel que soit leur contenu

Tenant compte des inconvénients du régime mis en place par les lois des 6 janvier 1978 et 17 juillet 1978, la loi du 12 avril 2000 a redessiné la frontière entre ces deux textes.

Le système antérieur présentait deux inconvénients.

En premier lieu, il conduisait à faire dépendre le régime d'accès à un document, non du contenu ou de l'origine de celui-ci, mais de son mode d'élaboration et sa présentation.

En second lieu, la loi du 6 janvier 1978 et celle du 17 juillet 1978 poursuivant des objectifs très différents, il créait des disparités difficilement justifiables quant aux modalités de diffusion des données publiques. Ainsi, une même information, par exemple le recensement du nom des titulaires de permis de construire sur le territoire d'une commune, pouvait obéir, suivant sa présentation, à des règles tout à fait différentes : librement accessible, si elle résultait d'une démarche empirique et prenait la forme d'un simple document papier entrant dans le champ de la loi du 17 juillet 1978, elle était en revanche réservée aux seuls intéressés si elle relevait de la loi du 6 janvier 1978, autrement dit, si elle consistait en une base de données informatisée. En vertu de ce dernier texte, en effet, seules peuvent en principe avoir accès aux informations nominatives faisant l'objet d'un traitement automatisé les personnes concernées elles-mêmes, à l'exclusion des tiers.

Ces disparités dans les règles de diffusion de l'information devenaient d'autant plus gênantes que le recours à l'outil informatique s'est généralisé dans les administrations : beaucoup des données que celles-ci manient sont aujourd'hui regroupées dans des fichiers. Or, la plupart de ces données ont trait à des personnes physiques identifiables et ont donc un caractère nominatif au sens de la loi du 6 janvier 1978. Un nombre croissant d'informations risquaient donc de se trouver exclues du champ de la loi du 17 juillet 1978.

Pour remédier à cela, la loi du 12 avril 2000 a modifié la frontière entre les deux lois. Outre les écrits, enregistrements sonores et visuels, le champ de la loi du 17 juillet 1978 englobe désormais, aux termes de l'article 1^{er} de ce texte, les documents « *existant sur support informatique ou pouvant être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant* », et ce, quelle que soit la nature des informations, nominatives ou non, qu'ils contiennent.

Afin de clarifier définitivement les choses, la loi du 12 avril 2000 a parallèlement introduit un nouvel article 29-I dans la loi du 6 janvier 1978 qui précise que : « *Les dispositions de la présente loi ne font pas obstacle à l'application au bénéfice de tiers, des dispositions du titre Ier de la loi no 78-753 du 17 juillet 1978 [...]. / En conséquence, ne peut être regardé comme un tiers non autorisé au sens de l'article 29 le titulaire d'un droit d'accès aux documents administratifs ou aux archives publiques exercé conformément aux lois du 17 juillet 1978 et 3 janvier 1979* ».

Il résulte de la combinaison de ces différentes dispositions que l'accès à un document administratif est en principe désormais régi par les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 et non par celles de la loi du 6 janvier 1978, quels que soient le mode d'élaboration de ce document et la nature des informations qui y figurent.

La CADA a été rapidement amenée à faire application de ces nouvelles dispositions. Par un avis n° 20001674 du 29 mai 2000, France Télécom, elle a estimé qu'une demande, formée par un syndicat, tendant à la communication d'informations nominatives contenues dans un fichier informatique, en l'espèce la liste des agents d'une entreprise publique, entrait bien désormais dans le champ de la loi du 17 juillet 1978 modifiée.

L'extension du champ de la loi du 17 juillet 1978 à de nouvelles formes de documents conduit par ailleurs à abandonner, partiellement, le principe selon lequel cette loi n'a pas pour effet d'obliger des autorités administratives à élaborer des documents à la demande des usagers. En effet, l'article 1^{er} de la loi prévoit désormais explicitement que l'obligation de communication s'applique aux documents « *pouvant être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant* ». Cela signifie qu'une administration peut être conduite, à la demande d'un usager, à extraire un certain nombre d'informations figurant dans les bases de données qu'elle détient et à établir ainsi quelque chose qui s'apparente à un nouveau document.

Ainsi, la CADA a estimé, dans son avis du 29 mai 2000 précité, qu'un établissement pouvait être tenu, en application de ces

dispositions, de constituer, à partir du fichier de ses agents, une liste faisant apparaître pour chaque agent la qualité de titulaire, le service d'attache et la répartition par syndicat des autorisations d'absence accordées, dès lors que l'ensemble de ces données figurait d'ores et déjà dans le fichier et pouvaient en être facilement extraites. En revanche, elle a estimé que l'établissement ne pouvait être tenu d'établir une liste des syndicalistes bénéficiant d'une décharge d'activité depuis le 1^{er} janvier 1991, dès lors que cette liste n'existait pas en tant que telle et ne pouvait être obtenue aisément à partir des fichiers détenus par l'établissement.

Il subsiste encore une hypothèse dans laquelle les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 s'effacent au profit des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 : il en va ainsi lorsque la demande d'accès à des informations nominatives contenues dans un fichier émane, non d'un tiers, mais de la personne concernée elle-même. Dans ce cas, ce sont les dispositions des articles 34 à 40 de la loi du 6 janvier 1978, qui régissent, sous l'égide de la CNIL, le droit d'accès aux fichiers nominatifs qui s'appliquent, à l'exclusion des dispositions de la loi du 17 juillet 1978.

Cette exception ne pénalise pas les intéressés, tout au contraire. La loi du 6 janvier 1978 leur ouvre en effet, outre un droit d'accès en tous points comparable à celui que prévoit la loi du 17 juillet 1978, un droit de rectification et de correction qui n'existe pas dans le régime de droit commun. Sur le plan pratique, les choses sont très simples : lorsqu'une personne s'adresse par erreur à la CADA au lieu de saisir la CNIL, la CADA transmet immédiatement le dossier à cette dernière, après en avoir, bien sûr, informé au préalable l'intéressé, en vertu d'un protocole d'accord passé entre les deux organismes.

Un certain nombre de documents, bien que de nature administrative, ont été exclus du champ de la loi du 17 juillet 1978

Si la loi du 12 avril 2000 a élargi le champ matériel de la loi du 17 juillet 1978, elle l'a aussi rétréci sur certains points.

En effet, aux termes de l'article 1^{er} de cette loi, tel qu'il a été modifié, plusieurs catégories de documents qui émanent pourtant

d'autorités accomplissant des missions administratives ont été exclues du périmètre de ce texte.

Il en va ainsi pour commencer de l'ensemble des actes des assemblées parlementaires.

Jusqu'alors, en effet, la CADA établissait, en accord avec la ligne tracée par la jurisprudence la plus récente du Conseil d'État (CE Ass, 5 mars 1999, Président de l'Assemblée nationale, rec. Leb. p. 41), une distinction selon la nature des documents en cause.

Lorsque ceux-ci avaient trait à l'activité parlementaire au sens strict du terme, c'est-à-dire lorsqu'ils se rapportaient à l'élaboration des textes ou à la mission de contrôle dévolu au Parlement, elle estimait que ces documents n'avaient pas de caractère administratif et n'entraient donc pas dans le champ de la loi du 17 juillet 1978 (avis n° 19961650 du 23 mai 1996, Président de l'Assemblée nationale). À l'inverse, lorsque les documents demandés se rapportaient à l'organisation et au fonctionnement des services des assemblées, elle estimait qu'il s'agissait de documents administratifs entrant comme tels dans le champ de la loi du 17 juillet 1978 (avis n° 19960006 du 18 janvier 1996, Président de l'Assemblée nationale).

La loi du 12 avril 2000 remet en cause cette ligne de partage. Désormais, ce sont l'ensemble des documents émanant des assemblées qui échappent au régime de communication régi par la loi du 17 juillet 1978. La commission a tiré les conséquences de cette modification : dans un avis n° 20010580 du 8 février 2001, Président de l'Assemblée nationale, elle s'est reconnue incompétente pour connaître d'une demande de communication relative aux feuilles de notation d'un agent des services de l'Assemblée.

La loi du 12 avril 2000 exclut aussi du régime de communication régi par la loi du 17 juillet 1978 les « *documents d'instruction des réclamations adressées au Médiateur de la République et les documents préalables à l'élaboration du rapport d'accréditation des établissements de santé visé à l'article L. 710-5 du Code de la santé publique* ». Sur ce dernier point, le législateur a souhaité, là encore, faire échec à la position prise par la CADA, qui avait considéré, dans un avis n° 19993565 du 18 novembre 1999, Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé, que les documents élaborés dans le cadre de la procédure d'accréditation des établissements de santé, étaient communicables sans restriction, une fois la procédure achevée.

Enfin, elle précise, reprenant en cela la règle figurant déjà dans le Code des juridictions financières à l'article L. 140-9, que les documents assimilés à des documents de nature juridictionnelle correspondant aux mesures d'instruction, rapports et diverses communications de la Cour de comptes n'entrent pas dans le champ de la loi du 17 juillet 1978.

Conformément à l'interprétation qu'en avait donnée la commission sur le fondement des dispositions antérieurement en vigueur, la même règle vaut pour les documents des chambres régionales des comptes mentionnés à l'article L. 241-6 de ce code, à savoir « *les propositions, les rapports et les travaux* ». Ne sont ainsi visés que les documents de travail internes aux chambres ainsi que les lettres d'observations provisoires des chambres régionales des comptes, à l'exclusion des documents destinés à être rendus publics, comme les avis budgétaires ou les lettres d'observations définitives, lesquels restent soumis aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 (avis n° 20010507 du 8 février 2001, Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes).

Les obligations pesant sur les autorités administratives assujetties à la loi du 17 juillet 1978 ont été plus précisément circonscrites

L'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 se bornait à poser de façon très générale le principe selon lequel « *les documents administratifs sont de plein droit communicables aux personnes qui en font la demande* », mais ne précisait pas dans quelles conditions les différentes autorités administratives doivent s'acquitter de cette obligation, par exemple si elles doivent communiquer tous les documents qu'elles détiennent, même si elles n'en sont que temporairement dépositaires, si elles sont obligées de délivrer une copie d'un document dont elles ont assuré par ailleurs la publication ou encore si elles sont tenues de satisfaire toutes les demandes quelle que soit l'attitude du demandeur. Sur tous ces points, la loi du 12 avril 2000, qui a réécrit et complété l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, apporte des précisions utiles.

Les autorités administratives sont désormais tenues de communiquer tous les documents de nature administrative qu'elles détiennent, même lorsqu'elles n'en sont pas l'auteur

Le silence de la loi sur ce point avait été interprété comme signifiant que les autorités administratives pouvaient dans certains cas s'abstenir de communiquer les documents qui leur avaient été transmis par une autre autorité administrative, par exemple dans le cadre d'une procédure de contrôle. Cette règle ne facilitait pas la tâche des usagers, contraints de multiplier les demandes de communication auprès des différentes autorités concernées pour avoir une chance d'obtenir le document sollicité.

Désormais, la loi dispose expressément que les autorités entrant dans son champ « *sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande* ».

Cette règle s'applique en particulier aux actes des collectivités locales détenus par les préfetures pour l'exercice du contrôle de légalité. Lorsqu'ils sont saisis d'une demande de communication portant sur de tels actes, les préfets sont désormais tenus d'y répondre directement, sans s'assurer au préalable de l'accord de la collectivité concernée (avis n° 20001773 du 25 mai 2000, Préfet de Seine-Saint-Denis).

Elles ne peuvent s'affranchir de cette obligation que dans des cas de figure limités

soit parce que le document en cause est un document inachevé ou prépare l'intervention d'une autre décision

La loi du 12 avril 2000 ne fait sur ce point qu'officialiser la position qu'avait d'ores et déjà retenue la CADA sur le fondement des

dispositions antérieurement applicables, position confirmée par le juge administratif.

Les documents inachevés désignent les documents qui n'ont pas acquis une forme définitive, à savoir les ébauches, les brouillons, les versions successives d'un même document. Cette catégorie de documents échappe de façon permanente au régime de communication mis en place par la loi du 17 juillet 1978. L'administration n'est jamais tenue de les diffuser, même si, bien évidemment, rien ne lui interdit de le faire si elle le souhaite.

Les documents préparatoires recouvrent une autre catégorie de documents : il s'agit des actes, rapports, projets qui s'inscrivent dans un processus décisionnel. Tant que ce processus n'est pas achevé, ils échappent au droit à communication, ce qui permet aux autorités administratives de se déterminer sereinement sans pression extérieure. Ensuite, ils deviennent communicables dans les conditions de droit commun.

soit parce que le document demandé fait d'ores et déjà l'objet d'une diffusion publique

Dans le silence des dispositions antérieurement en vigueur, il avait déjà été jugé que le droit à communication ne s'appliquait pas aux documents mis à la disposition du public, dans la mesure où l'intéressé peut alors se procurer le document sollicité par ses propres moyens. Toutefois, cette solution ne valait que dans des cas très limités : publication au *Journal officiel de la République française*, parution dans le bulletin d'information d'un ministère, dès lors qu'il s'agissait d'une revue périodique fonctionnant selon un système d'abonnement et pouvant être consultée dans les préfectures (CE, 23 octobre 1987 Bertin, rec. Leb. T. p. 739).

Le législateur a donné une base légale à ce mécanisme en précisant à l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 que le droit à communication cesse de s'exercer lorsque les documents en cause « *font l'objet d'une diffusion publique* ». Cela signifie en pratique que les administrations assujetties à la loi du 17 juillet 1978 peuvent s'acquitter définitivement de leurs obligations en matière de communication en prenant les devants, autrement dit en organisant, en dehors de toute demande particulière, un système permanent de diffusion des informations qu'elles détiennent.

Pour éviter que les usagers ne soient pénalisés par l'application de ces dispositions, la CADA a estimé que seuls pouvaient remplacer le régime de communication de droit commun les mécanismes de publicité qui présentent des garanties au moins équivalentes en terme de fiabilité, de coût et de simplicité.

Elle a ainsi estimé que constituaient une diffusion publique au sens de l'article 2 de la loi dispensant l'administration de toute autre obligation en matière de communication de documents administratifs :

- la publication d'un rapport par la direction des *Journaux officiels* (avis n° 20003417 du 5 octobre 2000, Cour des comptes) ;
- la publication au recueil des actes de la préfecture, dès lors que le demandeur résidait dans le même département (avis n° 20002181 du 8 juin 2000, Direction générale des Impôts) ;
- le dépôt des comptes des sociétés commerciales au greffe des tribunaux de commerce, dès lors que ceux-ci sont ensuite consultables soit sur place, soit, pour une somme modique, par l'intermédiaire du réseau Infogreffe, sur minitel ou sur le réseau internet (avis n° 20002701 du 6 juillet 2000, SEM Gers).

En revanche, elle a considéré que ne pouvaient être assimilées à une telle diffusion :

- des mesures d'affichage, en raison de leur caractère nécessairement temporaire et de l'impossibilité pour les personnes intéressées de se procurer par ce biais une copie du document concerné (avis n° 20003890 du 19 octobre 2000, Préfet de Maine-et-Loire) ;
- l'insertion d'avis dans la presse locale, en raison du caractère nécessairement partiel de l'information ainsi diffusée (même avis) ;
- la mise en ligne d'un document sur le site internet d'un ministère, compte tenu du nombre relativement limité de personnes qui disposent à l'heure actuelle d'un accès au réseau internet et du faible taux d'équipement public en la matière (avis n° 20004094 du 7 décembre 2000, Ministre de l'Agriculture et de la Pêche).

Comme en témoigne ce dernier exemple, la notion de diffusion publique est une notion évolutive, qui doit nécessairement tenir compte de l'état des techniques et des usages. Il y a fort à parier que la mise en ligne sera considérée, dans un avenir proche, comme un mode de diffusion de loin supérieur à l'envoi de documents papier.

soit parce que la demande de communication apparaît comme abusive, en raison des motivations de son auteur

La CADA avait depuis longtemps admis que certaines demandes de communication de documents, soit parce qu'elles présentaient un caractère systématique ou répétitif, soit parce qu'elles étaient clairement destinées à nuire au bon fonctionnement des services administratifs, présentaient un caractère abusif et pouvaient donc ne pas être prises en compte par l'administration.

La loi du 12 avril 2000 donne là encore une base incontestable à cette pratique, en indiquant que « *l'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique* ».

soit enfin parce que le document demandé a été réalisé par une autorité administrative dans le cadre d'un contrat de prestation de service pour le compte d'une ou plusieurs personnes déterminées

La loi du 12 avril 2000 a ainsi exclu du droit de communication les documents qu'une administration élabore à la demande d'un tiers comme un simple prestataire de service privé.

Le législateur prend pour la première fois en compte les cas où une autorité administrative travaille sur commande au profit d'une personne privée. Il s'agit d'une pratique de plus en plus fréquente, notamment de la part de services dont la mission est de collecter puis de vendre des informations, comme l'INSEE ou Météo France ou l'Institut géographique national, voire, à une moindre échelle, les postes d'expansion économiques, qui réalisent des études de marché pour le compte des entreprises qui souhaitent s'implanter à l'étranger.

Dans ces hypothèses, le service administratif qui réalise la prestation n'est pas tenu de communiquer aux tiers les documents qu'il a élaborés. À vrai dire, pour des raisons commerciales évidentes, il ne pourrait sans doute le faire sans se mettre en infraction vis-à-vis de son cocontractant.

La CADA n'a jamais eu jusqu'à présent à faire une application positive de la notion de « *documents réalisés dans le cadre d'un contrat de prestation de services* ». Dans tous les cas où cette notion était invoquée par les services administratifs pour refuser de faire droit à une demande d'accès, elle a écarté l'argument, s'en tenant ainsi en creux à une lecture stricte de la loi. Elle a ainsi estimé que cette notion ne s'appliquait évidemment pas à des documents établis par un prestataire de service privé à la demande d'une administration dans le cadre de l'exécution de sa mission de service public, comme par exemple le rapport d'un bureau de contrôle privé commandé par une direction départementale de l'équipement pour vérifier les conditions d'exécution d'un marché de maîtrise d'œuvre (avis n° 20002484 du 27 juillet 2000, Préfet des Bouches-du-Rhône).

Les modalités pratiques de communication des documents sont désormais élargies et harmonisées

Jusqu'à l'intervention de la loi du 12 avril 2000, la communication d'un document pouvait prendre deux formes : une consultation gratuite sur place ou la délivrance d'une photocopie moyennant le paiement d'un prix.

Tenant compte des évolutions technologiques, la loi du 12 avril 2000 permet aujourd'hui à l'utilisateur d'obtenir le document demandé sur un autre support que le support papier. Par ailleurs, elle ouvre la voie à une harmonisation des pratiques en matière de tarification.

Des modalités de délivrance élargies

Comme c'était le cas jusqu'ici, le demandeur reste libre de déterminer la forme sous laquelle il souhaite accéder au document, par consultation sur place ou par délivrance d'une copie. S'il opte pour cette seconde solution, la loi lui ouvre désormais plusieurs possibilités : s'il conserve dans tous les cas la possibilité d'obtenir une copie papier, sauf si les exigences de conservation du document s'y opposent, il peut aussi demander à obtenir une copie sur un autre support, à condition que celui-ci soit identique à celui utilisé

par l'administration et que la reproduction soit techniquement possible.

Ces dispositions permettent en particulier aux usagers d'obtenir des documents sous forme de fichiers informatiques, à condition bien entendu que l'administration ait eu recours à l'outil informatique pour établir le document en cause. Ils peuvent ainsi demander à ce qu'une disquette contenant le fichier utilisé par l'administration leur soit remise ou à ce que ce fichier leur soit adressé par l'intermédiaire du réseau internet, si l'administration dispose d'un accès à ce réseau (avis n° 20002031 du 11 mai 2000, Syndicat d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines). En revanche, l'administration n'est pas tenue de convertir le fichier à la demande de l'utilisateur, par exemple en le transférant d'une disquette sur un CD-Rom ou en modifiant le programme qui a servi de support à l'élaboration du document (avis n° 20001574 du 27 avril 2000, Maire de Saint-Genève-des-Bois).

Cette possibilité, dont les intéressés n'ont pas tardé à faire usage, comme en témoigne le nombre d'avis et de conseils rendus par la CADA en quelques mois³, présente plusieurs avantages.

D'une part, elle facilite la communication de documents volumineux, comme des rapports, des plans d'occupation des sols ou encore des listes comprenant plusieurs centaines d'entrées.

D'autre part, elle permet à l'utilisateur de retraiter aisément l'information ainsi obtenue. Cela s'avère particulièrement utile pour les documents qui se présentent sous forme de liste. Ainsi, nombreux sont les candidats aux élections municipales qui ont souhaité obtenir copie de la liste électorale de leur commune sous forme informatique ou numérique. De même, les syndicats de la fonction publique ont pris l'habitude de réclamer sous cette forme des listes d'agents employés dans tel ou tel service.

Mais elle n'est pas dépourvue de tout inconvénient. Dans certains cas, en effet, les risques sont grands que le document ainsi obtenu soit utilisé à des fins commerciales, en méconnaissance des dispositions de l'article 10 de la loi qui prohibent un tel usage.

Ainsi, l'une des demandes de conseil dont la CADA a été saisie au cours de l'année 2000 concernait la communication, sous forme

3. La CADA a été saisie entre le mois d'avril 2000 et le mois de mars 2001 d'au moins vingt-neuf demandes d'avis ou de conseils portant sur la communication de documents sur support informatique.

de fichier informatique, de la liste des contacts (organismes de voyage, agences, etc.) établie par l'office du tourisme de la ville de Lourdes à l'occasion des salons professionnels auxquels il était amené à prendre part dans le cadre de sa mission de service public. Cette demande émanait d'un hôtelier dont on avait quelques raisons de penser qu'il utiliserait cette liste pour assurer la promotion de son établissement.

La CADA a été amenée à rappeler à cette occasion que, quel que soit le bien-fondé des craintes que l'on pouvait avoir quant à l'utilisation du document demandé, l'autorité administrative saisie ne peut refuser d'accéder à la demande de communication sous la forme choisie. Elle doit se contenter de rappeler au demandeur la règle posée par l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978 (avis n° 20003464 du 21 septembre 2000, Office du tourisme de Lourdes).

Restait encore à préciser quelles sont les conséquences à tirer, du point de vue de l'administration, de la multiplication des formes sous lesquelles les documents administratifs peuvent être communiqués : fallait-il considérer qu'une demande devenait sans objet dès lors que l'intéressé avait eu accès au document sous l'une des formes prévues à l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978, ou, au contraire, estimer qu'il était en droit de demander à nouveau communication du même document sous une autre forme ?

La commission a retenu pour sa part la seconde solution : constatant qu'il n'était pas équivalent, pour l'intéressé, de pouvoir consulter un document, de disposer d'une copie sur papier, ou d'en détenir une version sur un support informatique, elle a estimé que le fait pour une administration d'avoir diffusé un document sur support papier ne la dispensait pas d'en délivrer une version sur un support informatique (avis n° 20002718 du 27 juillet 2000, Maire du Rouret).

Les modalités financières de la communication des documents sont en passe d'être harmonisées

Jusqu'à l'intervention de la loi du 12 avril 2000, l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 se bornait à prévoir que la délivrance de la copie d'un document pourrait se faire à titre onéreux, sans que les frais puissent excéder « *le coût réel des charges de fonctionnement* ». Aucune disposition ne prévoyait toutefois la mise en place d'un système de tarification transversal applicable à l'ensemble des

autorités administratives entrant dans le champ de la loi. Les pratiques variaient donc considérablement selon les secteurs : pour les administrations de l'État, un arrêté du ministre du budget en date du 29 mai 1980 avait fixé le prix d'une photocopie de format standard à un franc par page. Dans les autres cas, les montants demandés pouvaient être plus élevés, selon le niveau d'équipement et les possibilités techniques des services en cause, la CADA ne pouvant que s'assurer, lorsqu'elle était saisie, que le prix demandé était en rapport avec le niveau des charges de fonctionnement et ne présentait pas un caractère excessif. Ces disparités, difficilement compréhensibles pour les intéressés, n'étaient pas satisfaisantes et pouvaient déboucher sur des différences de traitement peu justifiées.

Dans sa nouvelle rédaction, l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 ouvre la voie à la mise en place d'un dispositif de tarification harmonisé, applicable quelle que soit l'autorité administrative en cause (services de l'État, établissements publics, collectivités locales, organismes privés chargés d'une mission de service public). Désormais, en effet, il est précisé que les frais demandés, quelle que soit la forme de la reproduction, ne pourront « *excéder le coût de cette reproduction, dans des conditions prévues par décret* ». Ce texte, qui devrait être pris très prochainement, permettra de mettre en place une grille tarifaire prenant en compte les diverses formes sous lesquelles s'effectue désormais la délivrance des documents administratifs.

Dans l'attente de l'intervention de ce texte, la commission n'a pu que se borner à reprendre la position qu'elle avait adoptée sous l'empire des dispositions précédemment applicables, à savoir que le prix demandé ne doit pas excéder le coût de la reproduction, augmenté le cas échéant des frais d'envoi et ne peut donc intégrer ni les coûts liés à la réalisation du document ni, bien entendu, la valorisation de l'avantage que sa communication procurait au demandeur. Elle a ainsi considéré qu'un tarif de 70 516 francs pour la reproduction sur CD-Rom d'une liste électorale, revêtait, quelle que soit la taille de la commune en cause, un caractère prohibitif et s'apparentait à un refus de communication pur et simple (avis n° 20002265 du 3 juillet 2000, Ville de Marseille).

Les régimes de délivrance des documents devraient donc se trouver prochainement très largement harmonisés d'une administration à l'autre. Seules pourront encore varier certaines modalités pratiques d'organisation, tels les horaires d'ouverture, qu'il

appartient à chaque chef de service de déterminer, compte tenu des conditions de fonctionnement et des contraintes de l'administration dont il a la charge.

La liste des secrets protégés a été reformulée pour tenir compte de l'interprétation qu'en avait donnée la CADA sous le contrôle du juge administratif

27

En vertu des articles 6 et 6 bis de la loi du 17 juillet 1978, dans sa rédaction antérieure à la loi du 12 avril 2000, le principe de libre accès aux documents administratifs ne trouve pas à s'appliquer lorsque ceux-ci contiennent des informations qui doivent être tenues secrètes.

La loi conduisait à distinguer deux cas de figures :

- les cas de secrets absolus, dans lesquels la communication doit être refusée à quiconque en fait la demande ;
- les cas de secrets relatifs, qui ne peuvent être opposés aux personnes directement concernées.

La loi du 12 avril 2000 ne revient pas sur ces principes bien établis. Elle se borne à reformuler la liste des secrets légitimes, en distinguant plus clairement que par le passé les secrets absolus des secrets relatifs.

La liste des secrets absolus demeure, à une exception près, inchangée

Aux termes du paragraphe I du nouvel article 6 de la loi, un document ne peut être communiqué à quiconque lorsque sa communication est susceptible de porter atteinte :

- au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;

- au secret de la défense nationale ;
- à la conduite de la politique extérieure de la France ;
- à la sûreté de l'État, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes ;
- à la monnaie et au crédit public ;
- au déroulement des procédures engagées devant des juridictions ;
- à la recherche des infractions fiscales ou douanières ;
- aux secrets protégés par la loi.

Sur tous ces points, le nouvel article 6 ne fait que reprendre les dispositions antérieurement en vigueur. Le seul ajout concerne les atteintes à la sécurité des personnes, qui étaient déjà implicitement prises en compte auparavant par la jurisprudence de la CADA à travers la notion plus générale d'atteinte à la sécurité publique.

Les cas où la communication d'un document doit être réservée aux seules personnes intéressées à l'exclusion des tiers sont désormais mieux circonscrits

Le mécanisme applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 12 avril 2000 se caractérisait par une certaine complexité. La loi du 17 juillet 1978 rangeait en effet, à son article 6, le secret de la vie privée, le secret des dossiers personnels et médicaux ainsi que le secret en matière industrielle et commerciale au nombre des secrets faisant obstacle à toute communication, tout en indiquant à l'article 6 bis que : « *Les personnes qui le demandent ont droit à la communication des documents de caractère nominatif les concernant sans que des motifs tirés du secret de la vie privée, du secret médical ou du secret en matière commerciale et industrielle, puissent leur être opposés* ».

On aurait pu déduire de la combinaison de ces différentes dispositions que la communication de tout document à caractère nominatif était réservée aux seuls intéressés, ce qui aurait singulièrement limité la portée du dispositif mis en place par le législateur. La CADA s'en est tenue à une interprétation moins sévère de la loi, qui consistait à dire que seuls devaient être soustraits à la curiosité des tiers les documents permettant

d'identifier une personne physique et révélant des informations touchant de près ou de loin au secret de sa vie privée ou encore, les documents comportant des informations couvertes par le secret industriel et commercial.

Cette interprétation a par la suite été confirmée par le juge administratif. (CE, Section, 30 mars 1990, M^{me} Degorge Boëtte, rec Leb. p. 85.)

Le législateur a repris cette interprétation à son compte. Le paragraphe II du nouvel article 6 de la loi du 17 juillet 1978 prévoit ainsi que la communication d'un document administratif est réservée au seul intéressé, à l'exclusion des tiers, dans trois hypothèses :

- risque d'atteinte au secret de la vie privée et des dossiers personnels, au secret industriel et commercial ou au secret médical,
- document portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable ;
- document faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce document pourrait lui porter préjudice.

Sur le fondement de ces nouvelles dispositions, la CADA a été amenée à préciser ce qu'il fallait entendre par personne intéressée, par opposition à la notion de tiers.

Elle a estimé, s'agissant du problème toujours délicat de l'accès aux dossiers de pupilles conservés par les services de l'aide sociale à l'enfant, que l'ancien pupille qui en faisait la demande pouvait en principe accéder à l'ensemble des documents figurant dans son dossier, y compris aux pièces donnant des indications sur les membres de sa famille proche, sauf si la mère biologique avait expressément demandé à ce que le secret de son état civil soit conservé. Elle considère en effet que l'ancien pupille est directement concerné par de telles informations, qui lui permettent de reconstituer ses origines et son histoire personnelle (avis n° 20002192 du 6 juillet 2000, Conseil général des Yvelines).

Par ailleurs, confirmant en cela sa position antérieure, elle a considéré que le droit d'accès ouvert par les dispositions du paragraphe II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 peut se transmettre aux ayants droit et aux proches de la personne intéressée après son décès, ceux-ci devenant à leur tour personnes intéressées au sens de cet article. Ainsi, les successeurs du défunt ont accès de plein droit aux documents fiscaux nécessaires pour établir la dette

fiscale de la succession et procéder à la liquidation de celle-ci (avis n° 20003810 du 9 novembre 2000, Direction générale des Impôts).

Mais, dans la mesure où le secret de la vie privée se prolonge au-delà de la mort de l'intéressé, ce droit d'accès ne peut pas être inconditionnel. Pour qu'il puisse jouer, il faut en effet que les liens entre la personne décédée et le demandeur soient suffisamment étroits : la commission a ainsi estimé qu'une arrière-petite-fille ne pouvait prétendre avoir directement accès au dossier médical de son aïeule avec laquelle elle n'avait jamais eu de liens directs (avis n° 20003867 du 23 novembre 2000, Centre hospitalier de Saint-Egrève). Par ailleurs, notamment en ce qui concerne l'accès aux informations de nature médicale, il faut que le défunt ne se soit pas opposé de son vivant à une telle communication et que celle-ci ne suscite pas de dissensions entre les différents ayants droit (avis n° 20010087 du 11 janvier 2001, CHU de Brest).

En encadrant ainsi le droit d'accès des ayants droit et des proches, la commission s'efforce de trouver un équilibre entre des impératifs divergents : droit à l'oubli et protection de la vie privée du défunt d'une part, intérêt légitime des successeurs notamment pour leur histoire familiale, d'autre part. Elle est ainsi conduite à porter des appréciations d'espèce qui tiennent compte de la personnalité et des motivations du demandeur, dérogeant ainsi au principe selon lequel le droit d'accès est un droit objectif.

La compétence consultative de la CADA a été étendue aux principaux régimes spéciaux d'accès aux documents administratifs

Le régime transversal mis en place par la loi du 17 juillet 1978 n'est pas le seul régime d'accès aux documents administratifs. Il coexiste en effet depuis l'origine avec de multiples régimes particuliers.

Dans certains cas, régime général et régime spécial s'appliquent concurremment. C'est le cas par exemple pour les listes électorales, dont la communication peut être demandée soit en

application de l'article L. 28 du Code électoral, qui autorise « *tout électeur, tout candidat et tout parti ou groupement politique* » à « *prendre communication et copie de la liste électorale* », soit en application des dispositions générales de la loi du 17 juillet 1978.

Dans d'autres cas, au contraire, le régime général s'efface devant le régime spécial. Il en allait ainsi jusqu'à l'intervention de la loi du 12 avril 2000 pour l'accès aux fichiers contenant des informations nominatives, lequel était régi exclusivement par la loi du 6 janvier 1978.

De plus, le régime mis en place par la loi du 17 juillet 1978, quoique transversal, est incomplet, puisqu'il est muet sur le sort des documents dont il interdit la communication en raison de leur contenu. Il n'indique pas en effet quel est le terme dans le temps de cet embargo. Il n'a donc de sens que rapproché des dispositions de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives qui fixe les délais de communication des documents qui ne sont pas immédiatement accessibles sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, délais qui s'échelonnent de trente à cent cinquante ans selon la nature des informations en cause.

Or, jusqu'à l'intervention de la loi du 12 avril 2000, la CADA n'était compétente que pour connaître des refus d'accès prononcés sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978. Dans tous les autres cas, elle ne pouvait être d'aucune aide pour l'usager.

La loi du 12 avril 2000 s'est donc efforcée de remédier à cette situation peu satisfaisante, non pas en faisant disparaître les régimes spéciaux, ce qui aurait pu être une solution, mais en étendant la compétence de la CADA au-delà du seul champ de la loi du 17 juillet 1978.

Le nouveau champ de compétence de la CADA

Aux termes du nouvel article 5-1 qui figure désormais dans la loi du 17 juillet 1978, la CADA peut être saisie, dans les conditions de droit commun, de refus de communication fondés sur les dispositions suivantes :

– l'article L. 2121-26 du Code général des collectivités territoriales, qui organise la communication des procès-verbaux des conseils municipaux, des budgets et des comptes des communes et leurs

établissements publics administratifs ainsi que des arrêtés municipaux ;

– l'article L. 28 du Code électoral, qui organise l'accès à la liste électorale ;

– l'article L. 104 b et l'article L. 111 du livre des procédures fiscales, qui régissent l'accès aux listes des contribuables assujettis à l'impôt sur le revenu, à l'impôt sur les sociétés et à la taxe départementale sur le revenu tenues par la direction des services fiscaux ;

– l'article 2 du décret du 16 août 1901 qui porte sur les modalités d'accès aux statuts et déclarations des associations rendues publiques conservés dans les préfetures et sous-préfetures ;

– les articles L. 213-13 et L. 332-29 du Code de l'urbanisme, qui prévoient la tenue par chaque mairie de registres retraçant les acquisitions faites par exercice ou par délégation du droit de préemption ainsi que les contributions d'urbanisme.

Interprétées strictement, ces dispositions, de pure procédure, n'ont pas pour effet d'aligner les règles de fond régissant la communication de ces différentes catégories de documents avec les règles de droit commun. En pratique, toutefois, les avantages des différents textes applicables ont tendance à s'additionner, comme en témoigne l'exemple des listes électorales.

Sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, ces listes ne peuvent être obtenues qu'amputées de toutes les données dont la communication porterait atteinte à la vie privée des personnes concernées (date de naissance, adresse des personnes inscrites). Mais, en revanche, elles peuvent être obtenues sous forme de fichier informatique, ce qui démultiplie les possibilités d'utilisation.

À l'inverse, l'article L. 28 du Code électoral autorise la communication des listes dans leur intégralité. Bien sûr, ce droit est en principe réservé aux électeurs, aux candidats et aux groupements politiques. Mais en pratique, la qualité du demandeur est rarement contrôlée et le droit d'accès s'exerce de façon très large.

Depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la loi du 12 avril 2000, nombreuses sont les personnes qui ont demandé communication des listes dans leur intégralité en application de l'article L. 28, tout en tirant parti des dispositions de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 qui prévoient, comme on l'a rappelé plus haut, la possibilité d'obtenir une copie sous forme numérique ou informatique. Les communes sollicitées ont le plus souvent accepté de faire droit à de telles demandes.

La CADA a entériné cette solution, tout en étant consciente de son caractère un peu acrobatique sur le plan juridique (avis n° 20002265 du 22 juin 2000, Maire de Marseille). Elle a estimé en effet qu'elle correspondait aux intentions du législateur et qu'elle était opportune.

Il n'est pas évident qu'elle adopterait une solution aussi libérale pour les rôles des impôts, qui contiennent des informations dont l'exploitation présente, sans aucun doute, plus de risques.

Outre les régimes spéciaux visés au nouvel article 5-1 de la loi du 17 juillet 1978, le champ de compétence de la CADA englobe aussi désormais les documents financiers visés à l'article 10 de la loi du 12 avril 2000.

Cet article impose en effet de nouvelles obligations en matière de transparence aux organismes privés qui bénéficient de subventions publiques. Aux termes de son cinquième alinéa, ceux-ci sont désormais tenus de communiquer à l'autorité qui les subventionne leur budget et leurs comptes, ainsi que les conventions définissant l'objet de la subvention lorsque celle-ci dépasse un certain montant et le compte rendu financier qui s'y rapporte. Ces différents documents, bien que dépourvus de caractère administratif, sont communicables par l'autorité qui les détient dans les conditions prévues par la loi du 17 juillet 1978, c'est-à-dire, le cas échéant, après intervention de la CADA.

Celle-ci a d'ailleurs déjà eu à préciser la portée exacte de ces dispositions. Elle a estimé que la procédure de communication instituée par la loi valait pour tous les documents financiers des organismes subventionnés, même s'ils portaient sur des exercices antérieurs à l'entrée en vigueur de celle-ci. Elle a indiqué par ailleurs que la notion de « *comptes* » ne visait que les documents de synthèse (bilan et compte d'exploitation) à l'exclusion des pièces comptables détaillées (avis n° 20011444 du 5 avril 2001, Président du CTRC du Languedoc-Roussillon).

Le cas particulier des archives

La CADA est aussi compétente, désormais, pour se prononcer sur les refus de communication pris sur le fondement du titre II de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives, qui régit l'accès aux documents d'archives publiques.

Cette loi organise les modalités de communication des documents qui ne sont pas librement accessibles sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 ou d'une loi spéciale. En vertu des articles 6 et 7 de ce texte, l'accès à ces documents n'est autorisé qu'à l'expiration d'un délai qui varie selon les cas de trente ans à compter de la date d'élaboration du document à cent cinquante ans à compter de la date de naissance de l'intéressé pour les documents comportant des informations couvertes par le secret médical. Dans la plupart des cas, ce délai est fixé à soixante ans à compter de la date de l'acte (documents mettant en cause la vie privée, intéressant la sûreté de l'État ou la défense nationale ou concernant les services du Premier ministre ou la Présidence de la République) voire à cent ans pour les documents relatifs aux affaires portées devant les juridictions ou contenant des informations collectées dans le cadre d'enquêtes statistiques.

Ces délais sont particulièrement longs. Aussi l'article 8 de la loi autorise-t-il l'administration des archives à y déroger au cas par cas, à condition toutefois que le service versant donne son accord, conformément aux dispositions de l'article 2 du décret du 3 décembre 1979.

La loi ne fixe aucun critère pour l'exercice de ce pouvoir de dérogation et la jurisprudence administrative elle-même est peu fournie. Par ailleurs, les refus de dérogation n'ont pas à être motivés.

La loi du 12 avril 2000, en prévoyant désormais l'intervention de la CADA, modifie quelque peu la donne sur ces deux points.

La commission peut désormais être saisie, en vertu du nouvel article 5 de la loi du 17 juillet 1978, à la suite d'un refus d'accès aux archives publiques fondé sur les dispositions combinées des articles 6, 7 et 8 de la loi du 3 janvier 1979, dans le cadre d'un recours précontentieux obligatoire.

Dans le cadre de cette nouvelle mission, elle est amenée à s'interroger sur les raisons qui justifient l'octroi d'une dérogation ou au contraire qui s'y opposent et à élaborer progressivement une grille d'analyse cohérente, en liaison avec la direction des Archives, remédiant ainsi au silence des textes applicables.

De plus, dans la mesure où les avis qu'elle rend sont motivés, quel qu'en soit le sens, les usagers sont informés plus clairement que par le passé des éléments pris en compte pour l'examen d'une demande de dérogation.

Depuis l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions et jusqu'à la date de rédaction du présent rapport, la CADA a eu à connaître quatorze demandes de dérogation fondées sur les dispositions de la loi du 3 janvier 1979.

Pour se déterminer, elle suit un raisonnement en plusieurs temps. Elle s'assure d'abord que les documents demandés ne sont effectivement pas librement accessibles. Ensuite, elle s'efforce, au cas par cas, de faire un bilan coûts/avantages de la demande de dérogation, en tenant compte d'une part de l'objet de la demande et des motivations du demandeur, et d'autre part, de l'ampleur de l'atteinte aux intérêts protégés par la loi.

Lorsque la demande de dérogation s'inscrit dans une démarche scientifique sérieuse, universitaire ou non, et qu'elle porte sur des documents relativement anciens (eu égard aux délais de communication prévus par la loi), ou ayant déjà donné lieu à des dérogations, la commission a été amenée le plus souvent à émettre un avis favorable.

Elle s'est ainsi prononcée en faveur de la communication à un chercheur de rapports internes du ministère de l'Économie et des Finances élaborés avant 1965 (avis n° 20003005 du 24 août 2000, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie).

De même, elle a émis un avis favorable à la communication à une étudiante en maîtrise d'histoire des dossiers de patients accueillis dans un hôpital psychiatrique tout au long de la Troisième République, alors même que certains des patients concernés étaient peut-être encore en vie (avis n° 20010635 du 8 février 2001, DDASS des Bouches-du-Rhône). Elle a tenu compte de ce que le projet de recherche portait, non sur des cas particuliers, mais sur des cohortes de malades relativement nombreuses, ce qui limitait les risques d'atteinte à la vie privée. Elle a aussi tenu à rappeler que les services des archives pouvaient encadrer les modalités de diffusion des informations figurant dans ces dossiers et notamment interdire à l'intéressé de mentionner le nom des malades.

Elle a adopté la même solution pour des documents relatifs à l'épuration menée au sein des services de l'équipement à la Libération (avis n° 20003184 du 24 août 2000, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement) ou pour des documents des archives de la présidence de la République se rapportant la politique extérieure de la France dans le domaine nucléaire dans les années 1960 à l'égard de certains pays (avis n° 20004384 du 23 novembre 2000, Présidence de la République). Dans ce dernier cas, elle a

tenu compte de ce que les informations contenues dans les documents demandés n'apportaient pas d'indications précises sur les procédés techniques ou scientifiques dans le domaine nucléaire mais concernaient uniquement l'évolution des relations diplomatiques bilatérales, qui avait déjà donné lieu à des études et à des ouvrages publiés.

Elle adopte une position plus nuancée lorsque la demande d'accès est motivée par des raisons purement personnelles ou par une simple curiosité, estimant que les risques d'atteinte aux secrets protégés par la loi, et notamment au secret de la vie privée, sont plus importants en pareil cas de figure.

Ainsi, en dépit de l'ancienneté des documents demandés, elle a émis un avis défavorable à la communication de documents administratifs retraçant la carrière d'un officier de police sous l'Occupation ou de documents juridictionnels se rapportant à des procès ayant eu lieu à la Libération, dès lors que les demandes d'accès ne reposaient sur aucun motif précis et vérifiable (avis n° 20004517 du 21 décembre 2000, Archives départementales d'Ille-et-Vilaine et avis n° 20010430 du 8 février 2001, Archives départementale de Maine-et-Loire).

De même, elle a émis un avis défavorable à la communication, à la belle-fille de la victime, de documents se rapportant à l'enquête menée par le service régional de police judiciaire de Marseille sur un crime non élucidé au début des années 1960. Tout en reconnaissant le caractère légitime de la démarche du demandeur, elle a tenu compte en effet de ce que ces documents mettaient en cause un grand nombre de personnes encore en vie et que leur communication risquait de rouvrir des plaies mal refermées (avis n° 20010490 du 8 février 2001, Archives départementales des Bouches-du-Rhône).

En revanche, elle a émis un avis favorable à la communication du dossier administratif d'un maire sous l'Occupation à une personne effectuant à titre personnel des recherches sur l'histoire de sa famille. Elle s'est fondée tout à la fois sur le caractère très limité de la dérogation dans le temps (trois ans) et sur le fait que les informations contenues dans ce dossier étaient relativement anodines (avis n° 20010895 du 8 mars 2001, Archives départementales de la Dordogne).

Ce nouveau champ de compétences oblige ainsi la CADA à ajouter à l'analyse, objective, du contenu des documents, à laquelle elle est rompue depuis longtemps, l'analyse, forcément plus

contestable, des motivations du demandeur. Il peut toutefois difficilement en aller autrement dès lors que la dérogation est accordée au cas par cas.

Jusqu'à présent, les avis émis par la CADA ont été suivis par les administrations compétentes. Un dialogue fructueux semble ainsi se mettre en place entre la commission et la direction des Archives de France, dont la directrice siège d'ailleurs à qualité au sein de la commission.

Cette extension du champ de compétence de la commission constitue à n'en pas douter l'un des apports majeurs de la loi du 12 avril 2000. Elle a l'immense avantage de donner à la commission une vue complète, car s'inscrivant dans la durée, des conditions d'accès aux documents administratifs, renforçant ainsi la cohérence d'ensemble du dispositif.

Une transparence encore imparfaite

La loi du 12 avril 2000 a incontestablement conforté le droit d'accès aux documents administratifs, à la fois en renforçant les obligations de transparence pesant sur les autorités administratives et en unifiant les procédures applicables pour les documents les plus demandés sous l'égide de la CADA.

Néanmoins, la commission a pu constater que toutes les difficultés juridiques n'avaient pas pour autant disparu tant sur le plan juridique que sur le plan pratique.

39

Tous les obstacles juridiques n'ont pas disparu

En matière d'accès aux documents administratifs, la législation française se caractérise toujours par l'existence à côté du régime de droit commun, de multiples régimes spéciaux. Il n'est pas toujours facile pour l'utilisateur de trouver son chemin dans un tel dédale de textes.

Un certain nombre de documents échappent toujours à tout régime de communication

En dépit de l'objectif de transparence recherché par le législateur, un certain nombre de documents restent encore largement exclus de tout droit d'accès.

Il en va ainsi, pour commencer, des documents des assemblées parlementaires, même lorsqu'ils se rapportent à l'activité purement administrative de ces autorités. À l'heure actuelle, un citoyen ou un agent qui souhaite accéder à un document relevant des services de l'Assemblée nationale ou du Sénat doit s'en remettre à la bonne volonté de ses interlocuteurs. Il ne peut se prévaloir d'un droit d'accès incontestable, sauf à ce que les documents en cause

soient suffisamment anciens pour être devenus communicables sur le fondement des articles 6 et 7 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives.

Cette situation apparaît quelque peu paradoxale à l'heure où la transparence constitue l'une des priorités assignées par le législateur lui-même aux autorités administratives. Si l'on peut admettre qu'il souhaite conserver pour sa part un certain espace de confidentialité pour ceux de ses travaux qui touchent l'activité parlementaire à proprement parler – c'est-à-dire l'élaboration des textes et le contrôle du Gouvernement – rien ne justifie en tout cas qu'il en aille de même pour les documents qui se rapportent au fonctionnement de ses services.

Sur ce point, la loi du 12 avril 2000 n'a apporté aucune amélioration, tout au contraire.

La même observation peut être faite pour les autres catégories de documents qui ont été exclues par le législateur du champ de la loi du 17 juillet 1978, à savoir les documents d'instruction des réclamations adressées au Médiateur de la République et les documents préalables à l'élaboration du rapport d'accréditation des établissements de santé. Rien ne permet en effet de justifier que la Médiation bénéficie d'un traitement différent des autres autorités administratives indépendantes et voie la totalité des documents qu'elle détient – qui sont des documents administratifs par nature – échapper à tout droit de communication, sauf à considérer que la transparence constitue un handicap pour l'action qu'elle mène au service des administrés. Par le passé elle satisfaisait pourtant sans difficulté aux obligations qui lui incombait en vertu de la loi du 17 juillet 1978.

A fortiori, il paraît difficile d'admettre que l'accréditation des établissements de santé est une opération si secrète qu'elle doit être soustraite à la curiosité, pourtant bien légitime, des usagers. L'expérience montre pourtant que le secret engendre la suspicion et la méfiance.

Loin de constituer un progrès pour la transparence, la loi du 12 avril 2000 représente sur ces différents points un recul regrettable.

Par ailleurs, la communication des documents couverts par le secret défense soulève, elle aussi, des difficultés partiellement non résolues.

Un régime particulier d'accès a été mis en place par la loi du 8 juillet 1998, sous l'égide d'une commission indépendante, la commission consultative du secret de la défense nationale, ce qui a conduit la CADA à se déclarer dorénavant incompétente pour connaître des refus d'accès à des documents classifiés (avis n° 20010012 du 8 mars 2001, Ministère de la Défense). Mais ce régime dérogatoire est particulièrement restrictif.

Ainsi, dès lors qu'un document est classifié, et quel que soit le niveau de cette classification, une personne qui se voit opposer un refus de communication n'a d'autre choix que de former un recours contentieux devant la juridiction administrative. Encore celle-ci n'a-t-elle, elle-même, pas accès de plein droit au document litigieux. Il faut en effet que l'autorité administrative ayant procédé à la classification accepte de le lui communiquer. Si elle refuse, le juge peut alors demander à ce que la commission consultative soit saisie, afin d'émettre un avis sur l'opportunité de lever les mesures de protection. Mais cet avis n'a aucune valeur contraignante.

Le plus souvent, les intéressés renonceront à se lancer dans une telle procédure, compte tenu de sa lourdeur et de son issue incertaine. L'administration jouit donc en pratique d'une très grande latitude pour fixer le régime d'accès aux documents touchant de près ou de loin au domaine de la défense. Il est à craindre qu'elle ait parfois la tentation de recourir à la classification dans des cas où celle-ci ne se justifie pas au regard des critères fixés par l'article 413-9 du nouveau Code pénal pour faire échec à des demandes de communication qu'elle n'entend pas satisfaire, notamment à l'égard de ses propres agents.

L'architecture du régime d'accès reste sur certains points inutilement complexe

La loi du 12 avril 2000 n'a pas fait disparaître les différents régimes d'accès aux documents administratifs existant dans la législation française. Elle n'a fait qu'étendre aux principaux d'entre eux les règles de procédure prévues par la loi du 17 juillet 1978, et en particulier l'intervention de la CADA en cas de refus, sans pour autant unifier les règles de fond.

Par ailleurs, elle n'a pas touché aux multiples régimes dérogatoires, en général plus restrictifs que le régime de droit commun, qui

régissent par exemple la communication des documents cadastraux ou l'accès au casier judiciaire.

Depuis l'intervention de la loi du 12 avril 2000, il n'existe donc désormais pas moins de six cas de figure distincts en matière d'accès aux documents administratifs outre le régime de droit commun. Les trois premiers de ces cas résultent de la loi du 12 avril 2000 ; les trois autres préexistaient.

Premier cas de figure : les documents demandés sont accessibles sur le fondement de dispositions spéciales qui renvoient aux règles de droit commun posées par la loi du 17 juillet 1978. C'est le cas des budgets et les comptes des organismes privés ayant reçu une subvention publique, en vertu de l'article 20 de la loi du 12 avril 2000.

Deuxième cas de figure : les documents demandés sont accessibles exclusivement sur le fondement d'une loi spéciale, mais la CADA peut néanmoins être saisie en cas de refus.

C'est le cas pour les documents d'archives publiques qui entrent dans le champ des articles 5 à 7 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives et qui ne sont donc communicables qu'à l'expiration d'un délai variant selon les cas de trente à cent cinquante ans.

Troisième cas de figure : les documents demandés sont accessibles, au gré du demandeur, soit sur le fondement des dispositions de la loi du 17 juillet 1978, soit sur le fondement de dispositions spéciales, mais la CADA peut être saisie dans tous les cas.

C'est le cas pour l'ensemble des documents relevant des régimes spéciaux énumérés à l'article 5-1 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée (listes électorales, rôles d'imposition, documents municipaux, etc.).

Dans cette hypothèse, les différences entre les régimes d'accès subsistent : d'une part, l'intervention de la CADA n'a pas la même portée, puisqu'elle ne constitue un recours précontentieux obligatoire que lorsque la demande est faite sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978. D'autre part ; l'étendue du droit d'accès peut varier selon le fondement retenu : les dispositions spéciales sont souvent plus libérales que le régime de droit commun.

Quatrième cas de figure : les documents demandés sont accessibles, au gré du demandeur, sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 ou sur celui de dispositions spéciales, mais la CADA ne peut intervenir que dans le premier cas de figure et devra se déclarer incompétente dans le second.

Il en va ainsi, pour les dossiers médicaux conservés par les établissements publics de santé, dont la communication peut être obtenue soit dans le cadre de la loi du 17 juillet 1978, soit en application de l'article R. 710-2-2 du Code de la santé publique.

Ces deux dispositifs n'ont pas la même portée : l'article R. 710-2-2 du Code de la santé publique donne un accès de plein droit à tous les « *ayants droit* » lorsque le patient est décédé, alors que la notion de « *personne intéressée* » prévaut pour l'application de la loi du 17 juillet 1978. Ainsi, sur le fondement de cette dernière loi, un proche pourra obtenir le dossier médical, même s'il n'est pas un successeur du défunt. À l'inverse les ayants droit n'ont pas un accès automatique au dossier. Il faut encore que le patient ne s'y soit pas opposé de son vivant et qu'il n'existe pas de dissension entre eux.

Cinquième cas de figure : les documents demandés sont accessibles sur le seul fondement d'une loi spéciale, quelquefois moins libérale que le régime de droit commun, notamment en ce qui concerne les modalités concrètes du droit d'accès (possibilité de prendre copie, choix du support, etc.).

C'est le cas en particulier pour les documents cadastraux, en vertu du principe issu de la loi du 7 messidor an II (CE, 12 juillet 1995, Altimir, rec. Leb. p. 307), pour les dossiers des agents publics en cas de procédure disciplinaire, en application de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 (CE, 27 janvier 1982, M^{me} Pelletier, rec. Leb. p. 36), pour le casier judiciaire, conformément aux dispositions des articles 772 et suivants du Code de procédure pénale ou encore, en matière électorale, pour les listes d'émargement complétées par chaque bureau de vote, qui sont accessibles aux électeurs et aux candidats pendant une période limitée après la tenue du scrutin sur le fondement des articles L. 68 et LO 179 du Code électoral, ou enfin pour la liste générale des objets mobiliers classés ainsi que les documents nécessaires à l'élaboration de cette liste, dont la communication obéit aux règles fixées par les dispositions de l'article 17 de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et du décret du 18 mars 1924 (avis n° 20002561 du 7 septembre 2000, Ministre de la Culture et de la Communication).

Sixième cas de figure : les documents demandés sont accessibles, suivant la date à laquelle est faite la demande, soit sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, soit sur le fondement d'un texte spécial excluant l'intervention de la CADA.

Il en va notamment ainsi pour les documents se rapportant à un projet soumis à enquête publique, par exemple l'élaboration, la révision ou la modification d'un plan d'occupation des sols. Tant que l'enquête publique est en cours, ces documents ne peuvent être communiqués au public que selon les modalités particulières prévues par le Code de l'urbanisme. Une fois qu'elle est close, ils entrent alors dans le champ de la loi du 17 juillet 1978 et sont soumis aux règles de communication de droit commun.

Heureusement, les usagers n'ont la plupart du temps pas à entrer dans toutes ces subtilités. Seule importe pour eux la distinction entre les régimes, de loin les plus courants, qui font intervenir la CADA et ceux qui se déroulent en dehors d'elle. La CADA, pour sa part, quand elle n'est pas compétente, signale toujours au demandeur le texte spécial qui fonde son droit d'accès.

Il reste qu'en dépit des progrès apportés par la loi du 12 avril 2000, les règles qui régissent le droit d'accès se caractérisent toujours par leur extrême complexité, alors qu'elles sont précisément destinées à faciliter les démarches des citoyens et leur permettre de mieux comprendre le fonctionnement de l'administration.

Il faudra tôt ou tard s'interroger sur la nécessité de conserver autant de régimes particuliers d'accès aux documents administratifs, qui sont souvent des survivances du passé. Dans la plupart des cas, une unification des règles autour du régime de droit commun pourrait sans doute être envisagée sans grands risques, ni pour l'administration, ni pour les usagers.

La pratique des administrations en matière de transparence n'est pas satisfaisante

Au-delà des imperfections, somme toute relatives, des règles applicables, le principal obstacle à la mise en œuvre du régime d'accès institué par la loi du 17 juillet 1978 reste, plus de vingt ans après l'adoption de ce texte, l'attitude des administrations elles-mêmes.

En effet, si le législateur et le gouvernement, à travers le programme d'action pour la société de l'information (PAGSI), lancé en janvier 1998, font de la transparence de l'action publique et de la

diffusion des données publiques une priorité sans cesse réaffirmée, la pratique des différentes administrations est très en retard par rapport à cet objectif.

La constante augmentation du nombre de saisines de la CADA révèle la transparence insuffisante de l'administration

L'augmentation rapide de l'activité de la CADA pourrait apparaître à première vue comme un facteur positif, traduisant la meilleure connaissance par les usagers de leurs droits.

Mais elle témoigne bien davantage des réticences et du manque d'enthousiasme dont font preuve certains services en matière de droit d'accès. Si le système fonctionnait comme l'avait imaginé le législateur, la CADA ne devrait être saisie que dans les affaires les plus délicates, lorsque le caractère communicable ou non d'un document prête vraiment à discussion. Dans tous les autres cas, éclairée par la jurisprudence et par l'interprétation donnée par la CADA, l'administration devrait faire spontanément droit aux demandes dont elle est saisie, dans le délai requis, c'est-à-dire un mois.

Or, tel n'est toujours pas le cas aujourd'hui. Nombreuses sont les personnes qui font appel à la CADA pour obtenir des documents aussi courants et évidemment communicables qu'un permis de construire, un plan d'occupation des sols, les délibérations d'un conseil municipal ou les pièces se rapportant à la passation d'un marché public : ces affaires représentent en effet près du quart des demandes sur lesquelles elle a à se prononcer.

Deux séries de raisons peuvent expliquer ce phénomène

La mauvaise connaissance des règles applicables

À travers les affaires dont elle est saisie, la CADA constate que certaines des autorités administratives assujetties à la loi du 17 juillet 1978 ne connaissent encore qu'imparfaitement le contenu de cette loi et ses mécanismes.

C'est le cas en particulier des petites communes ou des établissements publics de coopération intercommunale, qui constituent pourtant la cohorte la plus nombreuse parmi les administrations entrant dans le champ de ce texte.

Le plus souvent, lorsque ces collectivités sont saisies d'une demande de communication, elles y opposent un refus de principe, soit qu'elles considèrent que les documents qu'elles détiennent sont des « *documents d'ordre intérieur* » qui doivent être tenus secrets, catégorie qui n'apparaît pourtant pas dans la loi, soit qu'elles estiment que, tant que la CADA n'a pas donné son feu vert, il ne leur appartient pas de donner suite à la demande.

D'autres autorités administratives se considèrent quant à elles à tort hors du champ de la loi du 17 juillet 1978. Il en va ainsi en particulier d'un certain nombre d'organismes privés gravitant dans la sphère publique, comme les associations para-municipales ou, plus largement, toutes les associations ou sociétés d'économie mixte qui interviennent au niveau local dans le domaine de l'agriculture, du tourisme ou du développement économique sous l'égide d'une personne publique. Ces différentes instances se perçoivent davantage comme des personnes morales de droit privé que comme des organismes chargés d'une mission de service public, ce qu'elles sont pourtant le plus souvent, compte tenu de leur mission, de leur financement et de leur composition.

Enfin certaines administrations paraissent encore marquées par la culture du secret qu'elles appliquent à tort à des documents administratifs qui ne le méritent pas. C'est le cas des services chargés de la sécurité publique (intérieur et défense nationale). Par ailleurs, les services du ministère de la Justice ont tendance à considérer que tout dans leur activité, est juridictionnel et non administratif et échappe donc au régime de droit commun.

Un effort de pédagogie reste donc nécessaire en direction de ces différentes institutions, afin de leur faire prendre conscience de l'étendue de leurs obligations.

L'inertie des services

La plupart des administrations, faute de moyens suffisants, ne disposent pas de structures *ad hoc* chargées de répondre aux demandes d'information et de documentation. Dans la plupart des cas, ce sont donc les services eux-mêmes qui traitent ces demandes, en sus de leurs tâches quotidiennes. Ils en font rarement une

priorité et ne les traitent donc pas avec la célérité voulue, d'autant plus que les différents documents disponibles sont rarement répertoriés de façon systématique et sont donc difficiles à repérer pour les agents eux-mêmes.

Dans ces conditions, le délai d'un mois est le plus souvent écoulé avant même que la demande de communication ait véritablement été examinée par le service, faisant naître un refus implicite qui n'en est pas un.

Il suffit alors que le demandeur porte l'affaire devant la CADA pour que l'administration se réveille. Dès qu'elle est avisée de la saisine, elle fait droit à la demande, sans même attendre l'avis de cette dernière. Bien qu'il soit difficile de chiffrer avec précision le nombre exact de demandes qui connaissent ce sort, on peut l'évaluer pour l'année 2000 à environ un sur cinq.

Cette situation est regrettable à plusieurs points de vue : elle fait perdre à l'usager un temps qui peut être précieux, elle donne une mauvaise image du service concerné et elle encombre inutilement la CADA.

Plusieurs solutions peuvent être envisagées pour résoudre ce problème.

Il est souhaitable en premier lieu que les administrations devancent autant que faire se peut les demandes de communication individuelles et diffusent régulièrement les documents généraux qui sont le plus fréquemment demandés, par exemple en les publiant ou en les mettant en ligne. Ce dispositif pourrait d'ailleurs être rendu obligatoire pour les données identifiées comme essentielles, dans le cadre de la future loi sur la société de l'information dont le Parlement devrait débattre prochainement ⁴.

En deuxième lieu, il faut que les administrations relancent leurs efforts en matière de signalisation pour faciliter le recensement et le repérage des documents qu'elles produisent. Elles seraient ainsi en mesure de satisfaire plus facilement les demandes de communication qui leur sont adressées. Elles permettraient aussi aux usagers de se faire une idée plus précise des différentes catégories de documents existants et de mieux cibler leurs demandes.

4. Cf. Commissariat général du plan, *Diffusion des données publiques et révolution numérique*, Rapport de l'atelier présidé par Dieudonné Mandelkern, La Documentation française, 1999.

En troisième lieu, il est souhaitable que les administrations se dotent de structures spécifiques chargées d'accueillir le public et de répondre aux demandes d'accès aux documents administratifs. L'expérience démontre également l'importance de mettre en place des « correspondants CADA » chargés d'assurer l'interface entre leur administration et la CADA. En effet, lorsqu'un tel correspondant existe et qu'on lui donne les moyens nécessaires pour assurer sa mission, il facilite grandement le travail des uns et des autres, en mettant en contact les personnes concernées et en s'assurant que les réponses parviennent à la CADA en temps utile.

Il faut que les administrations prennent conscience que, loin d'être une charge ou un handicap, le droit d'accès est au contraire un atout : il leur permet d'établir des relations plus confiantes et plus transparentes avec les usagers. Il leur permet aussi de mieux faire connaître leur travail. Il faut donc qu'elles s'emploient à satisfaire le plus efficacement possible les demandes qui leur sont adressées et, mieux encore, à les devancer.

Deuxième partie

Données

chiffrées

En 1999 et 2000, le nombre de demandes d'avis et de conseils ⁵ adressées à la CADA a connu une nouvelle augmentation. Il a atteint 4 315 en 1999, soit une croissance de 8 % par rapport à 1998 puis 4 879 en 2000, soit une hausse de 13 %. En deux ans, cela représente une progression de plus de 22 % du volume d'activité de la CADA. Celle-ci traite désormais en moyenne un peu plus de 400 dossiers chaque mois. À ceux-ci s'ajoutent les appels téléphoniques qui parviennent en grand nombre à son secrétariat (environ 600 par mois) ainsi que, depuis peu, les messages électroniques qui peuvent lui être adressés sur le site internet qu'elle a mis en place au début de l'année 2001.

Si l'activité de la CADA ne cesse d'augmenter, son contenu se caractérise en revanche par une remarquable stabilité par rapport aux années précédentes : l'origine des demandes et la nature des documents demandés sont restées à peu de chose près inchangées. Les seuls indicateurs qui connaissent une évolution significative sont ceux qui retracent les suites données par les administrations aux avis de la CADA : si le nombre de cas où les administrations font savoir qu'elles n'ont pas suivi un avis favorable de la CADA reste stable, le taux de non-réponse augmente, quant à lui, assez nettement.

La CADA a dû faire face à cette forte croissance de son activité à effectif constant. Cela explique que, malgré tous ses efforts, le délai moyen de traitement des dossiers reste au-delà du délai maximum d'un mois qui lui est normalement imparti pour se prononcer.

Ne pouvant se satisfaire de cette situation, la CADA a entrepris à la fin de l'année 2000 de remettre à plat ses méthodes de travail, pour réduire autant que possible le nombre d'étapes dans l'analyse de chaque dossier.

Mais le gain de temps à en attendre est malheureusement relativement limité. La commission s'est aperçue en effet que ces délais tiennent en effet pour partie au fait que les administrations mises en cause répondent souvent avec retard, alors que ses rapporteurs ont déjà examiné le dossier dont elle est saisie. Dans un certain nombre de cas, il est nécessaire de reprendre l'analyse en

5. On appelle demande d'avis les saisines de la CADA par des particuliers qui se sont heurtés à un refus de communication. La demande de conseil émane d'une autorité publique désireuse d'être éclairée par la CADA sur le sens et la portée de la loi du 17 juillet 1978.

tenant compte des nouveaux éléments portés à la connaissance de la commission. Tout cela retarde d'autant le traitement des dossiers, au détriment des usagers qui font appel à la commission. En l'état des textes, toutefois, la commission n'a pas d'instrument efficace pour faire pression sur les administrations pour qu'elles fassent preuve d'une plus grande diligence. Elle n'a pas davantage les moyens de procéder systématiquement à une instruction sur place afin d'accéder aux documents qui lui font défaut.

Cette situation ne pourra donc pas connaître d'amélioration significative tant que l'accès aux documents administratifs demeurera une préoccupation de second plan pour les administrations.

Comment se décompose l'activité de la CADA ?

Parmi l'ensemble des affaires traitées, la répartition entre demandes d'avis et demandes de conseil reste stable. La part des demandes d'avis reste toujours largement prédominante, puisqu'elle s'élève à environ 87 % du nombre total des requêtes adressées à la CADA.

Toutefois, au cours des deux dernières années, le nombre de demandes de conseil a eu tendance à croître plus rapidement que celui des demandes d'avis, puisqu'il a augmenté de près d'un tiers, passant de 479 en 1998 à 635 en 2000.

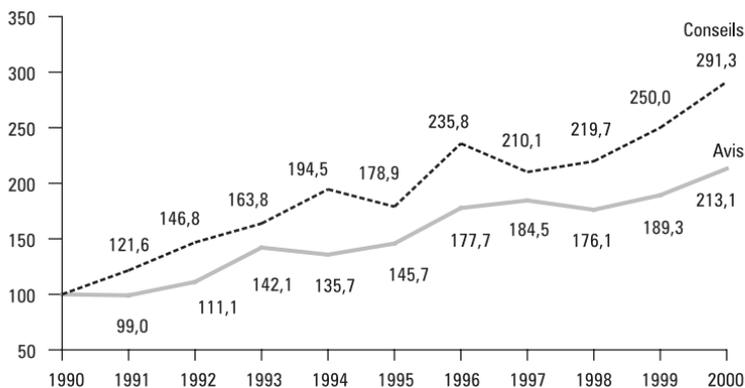
Cette hausse s'explique en partie par l'intervention de la loi du 12 avril 2000. Les administrations ont en effet été conduites à se tourner vers la CADA pour obtenir des éclaircissements sur les dispositions de ce texte.

Plus largement, elle témoigne du souci des autorités administratives de se forger une doctrine générale lorsqu'elles se trouvent saisies d'un problème nouveau ou délicat, afin de pouvoir apporter une réponse satisfaisante et cohérente aux demandes dont elles sont saisies : c'est le cas par exemple pour l'accès aux dossiers de pupilles qui a donné lieu à 144 demandes de conseil au cours des deux dernières années.

Tableau 1
Nombre d'affaires et part respective des avis et des conseils

Année	Avis		Conseils		Total
	Nombre	%	Nombre	%	
1979-1980	431	91,7	39	8,3	470
1981	452	89,7	52	10,3	504
1982	519	85,9	85	14,1	604
1983	647	86,7	99	13,3	746
1984	984	89,6	114	10,4	1 098
1985	876	83,5	173	16,5	1 049
1986	1 211	85,8	201	14,2	1 412
1987	1 320	88,5	171	11,5	1 491
1988	1 821	88,7	233	11,3	2 054
1989	1 872	89,2	226	10,8	2 098
1990	1 992	90,1	218	9,9	2 210
1991	1 973	88,2	265	11,8	2 238
1992	2 214	87,4	320	12,6	2 534
1993	2 830	88,8	357	11,2	3 187
1994	2 703	86,4	424	13,6	3 127
1995	2 903	88,2	390	11,8	3 293
1996	3 539	87,3	514	12,7	4 053
1997	3 675	88,9	458	11,1	4 133
1998	3 508	88,0	479	12,0	3 987
1999	3 770	87,4	545	12,6	4 315
2000	4 244	87,0	635	13,0	4 879

Progression indiciaire des demandes d'avis et de conseil



Quelle est l'origine des affaires ?

Les demandes de conseil

Qui demande conseil ?

Tableau 2
Répartition des demandes de conseil *

	Moyenne 1995-1998		1999		2000	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Communes	-	50,1	244	44,8	250	39,4
Départements	-	8,7	82	15,0	141	22,2
État	-	24,7	123	22,6	132	20,8
Établissements publics territoriaux	-	10,5	67	12,3	82	12,9
Établissements publics d'État	-	2,0	15	2,8	16	2,5
Organismes privés chargés d'un service public	-	2,7	11	2,0	10	1,6
Régions	-	0,7	3	0,5	4	0,6
Autres organismes	-	0,2	0	0,0	0	0,0

* Pour ce tableau, comme pour les suivants, les chiffres sont présentés dans l'ordre décroissant à partir des données 2000.

Les demandes de conseil en provenance des collectivités locales et de leurs établissements publics

Les demandes de conseil émanant des communes restent de loin les plus nombreuses, même si leur importance relative a tendance à décroître (44,8 % du total en 1999 contre 39,4 % en 2000). Cette prépondérance serait encore plus forte si l'on y ajoutait les demandes de conseil formées par les établissements publics communaux, et notamment par les hôpitaux (12,9 % des demandes en 2000).

Au-delà de la simple arithmétique – les communes représentent en nombre la plus grande part des autorités administratives assujetties à la loi du 17 juillet 1978 – ce phénomène reflète aussi la relative faiblesse de leurs moyens, qui les conduit à avoir fréquemment recours à l'expertise juridique de la CADA.

La part des demandes de conseils formées par les départements a connu une forte hausse, passant entre 1999 et 2000 de 15 à 22,2 % du total des demandes de conseil, soit une progression de 48 %. Cela tient en grande partie à l'afflux de demandes de conseils relatifs aux modalités de communication des dossiers de pupilles conservés par les services de l'aide sociale à l'enfance.

Au total, les demandes émanant des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ont représenté en 2000 plus des trois quarts des demandes de conseil à la CADA, contre un cinquième pour les demandes provenant des services de l'État.

Comment se répartissent les demandes au sein des services de l'État ?

Tableau 3
**Répartition des demandes de conseil de l'État
par département ministériel**

	1999		2000	
	Nombre	%	Nombre	%
Intérieur	68	49,3	69	46,6
Emploi et solidarité	19	13,7	31	21,0
Agriculture	15	10,9	15	10,1
Éducation nationale	15	10,9	14	9,5
Aménagement du territoire et environnement	5	3,6	5	3,4
Défense	4	2,9	4	2,7
Équipement, transports et logement	4	2,9	4	2,7
Économie et finances	4	2,9	3	2,0
Autres	4	2,9	3	2,0
Total	138	100,0	148	100,0

Quatre départements ministériels (l'Intérieur, l'Emploi et la Solidarité, l'Éducation nationale et l'Agriculture) représentent à eux seuls environ 87 % des demandes de conseil émanant des services de l'État. Il s'agit, il est vrai, des services de l'État qui sont le plus en contact avec le public à travers leurs services déconcentrés ou qui emploient le plus grand nombre d'agents (c'est le cas de l'Éducation nationale).

Les demandes d'avis

Qui sont les demandeurs ?

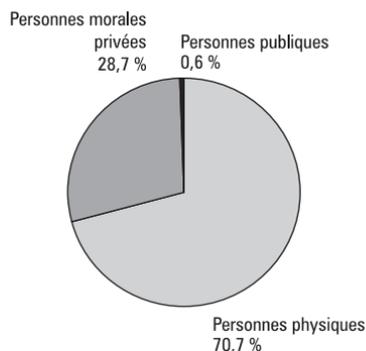
57

Tableau 4
Répartition des demandes d'avis par catégorie de requérants

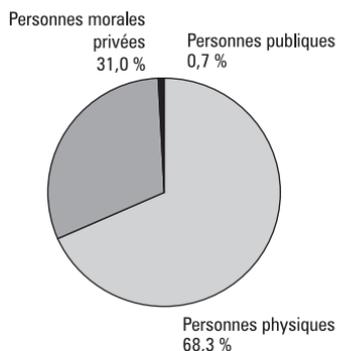
Année	Personnes physiques		Personnes morales privées		Personnes publiques	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Moyenne 1995-1998	2 254	66,3	1 132	33,2	18	0,5
1999	2 666	70,7	1 083	28,7	21	0,6
2000	2 897	68,3	1 318	31,0	29	0,7

Données chiffrées

Répartition des demandes d'avis par catégorie de requérants en 1999



Répartition des demandes d'avis par catégorie de requérants en 2000



Conformément à la tendance observée depuis la création de la CADA, les demandes d'avis formés par des particuliers demeurent largement majoritaires, malgré un léger fléchissement en 2000 (70,7 en 1999, puis 68,3 %).

Ce n'est qu'en apparence que la proportion des demandes formées par des personnes morales de droit privé (entreprises, associations et organisations syndicales) est, quant à elle, en léger recul par rapport aux années antérieures : de 33 % des demandes en moyenne entre 1995 et 1998, elle se situe à moins de 29 % en 1999 pour remonter à 31 % en 2000. En effet, ces chiffres tiennent compte du fait que pour 1999 et 2000, les demandes en provenance des cabinets d'avocats (qui sont à l'origine de 10 % des demandes d'avis) n'ont pas été répertoriés systématiquement dans la rubrique des personnes morales, comme pour les années précédentes, mais ont été ventilées, selon la qualité de leurs clients, soit dans la rubrique des personnes physiques, soit dans celle des personnes morales.

Où sont situés les demandeurs ?

Là encore, les données statistiques font apparaître une remarquable stabilité en ce qui concerne la répartition des demandes sur l'ensemble du territoire.

Comme par le passé, les plus gros contingents de demandes émanent des régions Île-de-France (27,3 %), Provence-Alpes-Côte-d'Azur (10,3 %), Rhône-Alpes (8 %), Languedoc-Roussillon (8,8 %) et Midi-Pyrénées (7,3 %). À elles seules, ces cinq régions sont à l'origine de plus de 60 % des demandes d'avis à la CADA, alors qu'elles représentent 43 % de la population.

La part respective des différentes régions dans les demandes d'avis ne correspond pas à leur poids démographique. Outre la région d'Île-de-France, certaines régions du Sud et du Sud-Ouest, telles que le Languedoc-Roussillon ou la Corse sont toujours très largement sur-représentées, comme le révèle le ratio part dans les demandes d'avis / poids démographique qui varie dans chacun de ces trois cas entre 2,5 et 3,5, tandis que d'autres régions, du Nord et du Centre, sont, quant à elles, sous-représentées (avec un ratio de l'ordre de 0,4).

Ainsi, le schéma déjà décrit dans les rapports précédents opposant une France méridionale et/ou urbaine ayant souvent recours à la CADA à une France du Nord et/ou rurale plus discrète garde pour l'heure toute sa pertinence.

Tableau 5
Répartition des demandes d'avis par région (en %)

Régions (% de la population totale)*	Moyenne 1995-1998	1999	2000
Alsace (2,9)	1,7	1,7	2,6
Aquitaine (4,8)	5,8	5,2	4,6
Auvergne (2,2)	1,6	1,5	2,4
Basse-Normandie (2,4)	1,4	1,5	1,2
Bourgogne (2,6)	1,8	2,1	2,1
Bretagne (4,8)	2,8	3,2	3,5
Centre (4,1)	2,9	3,0	1,8
Champagne-Ardenne (2,3)	1,1	1,3	1,0
Corse (0,4)	0,8	0,6	1,4
Franche-Comté (1,9)	1,7	0,9	1,2
Haute-Normandie (3,0)	1,0	1,7	1,2
Île-de-France (18,0)	28,7	28,8	27,3
Languedoc-Roussillon (3,8)	6,6	7,3	8,8
Limousin (1,2)	0,7	1,0	0,6
Lorraine (3,9)	2,2	3,0	2,9
Midi-Pyrénées (4,2)	6,9	5,3	7,3
Nord-Pas-de-Calais (6,7)	3,9	4,6	4,6
Pays-de-la-Loire (5,3)	2,5	2,6	2,3
Picardie (3,1)	1,8	2,1	1,5
Poitou-Charentes (2,7)	1,8	1,3	1,2
Provence-Alpes-Côte-d'Azur (7,4)	10,7	10,8	10,3
Rhône-Alpes (9,5)	10,1	8,8	8,0
DOM-TOM (2,8)	1,5	1,7	2,2

* Population estimée au 1^{er} janvier 1997 (source INSEE).

Quelles sont les administrations mises en cause ?

Tableau 6
Catégories d'administrations mises en cause

	Moyenne 1995-1998		1999		2000	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
État	-	41,4	1 631	43,3	1 673	39,4
Communes	-	27,1	963	25,5	1 227	28,9
Établissements publics territoriaux	-	11,1	390	10,3	475	11,2
Établissements publics d'État	-	6,4	330	8,8	399	9,4
Organismes privés chargés d'un service public	-	8,4	269	7,1	259	6,1
Départements	-	4,0	139	3,7	145	3,4
Régions	-	0,6	19	0,5	36	0,9
Autres organismes (privés)	-	0,7	29	0,8	30	0,7

Comme c'était déjà le cas au cours de la période 1995-1998, les demandes selon les administrations mises en cause se répartissent en deux blocs : l'État et les établissements publics qui lui sont rattachés d'une part avec 52 % des demandes en 1999 puis 48,8 % des demandes en 2000, les collectivités et les établissements territoriaux, d'autre part, avec 46 % des demandes en 1999, puis 44,4 % en 2000. La représentation des organismes privés reste, quant à elle, sur la même tendance de baisse, observée déjà pendant la période précédente, en passant de 7,9 % des demandes en 1999 à 6,8 % en 2000.

Contrairement à la répartition observée pour les demandes de conseil, c'est donc le bloc État / établissements publics de l'État qui devance le bloc des collectivités territoriales, mais le poids respectif de ces deux blocs tend à s'égaliser. Au sein du bloc des administrations d'État, le poids relatif des demandes adressées à des établissements publics a augmenté d'environ 68 % entre 1995 et 2000. Cela tient pour partie à la transformation d'un certain nombre de services d'État en établissements publics autonomes, notamment dans le domaine des communications. Cela tient

peut-être aussi au fait que de façon générale les établissements publics sont moins bien informés sur l'étendue de leurs obligations en matière de transparence que les services de l'État.

Au sein du bloc des collectivités territoriales, la part des demandes adressées à des communes diminue : elle est passée de près de 30 % en 1996 à 25,5 % en 1999. Cette tendance s'est toutefois inversée au cours de l'année 2000, à l'approche des élections municipales, qui a provoqué une recrudescence des demandes d'accès. Il s'agit donc selon toute vraisemblance d'un phénomène passager et réversible.

Quel est l'objet des demandes ?

Quels sont les secteurs concernés par les demandes d'avis ou de conseils ?

62

Tableau 7
Répartition des saisines par secteur (en %)

	Moyenne 1995-1998	1999	2000
Fonction publique	13,3	14,9	15,0
Urbanisme	13,9	12,6	13,9
Affaires sociales	13,4	13,2	13,2
Environnement	8,9	8,2	9,5
Ordre public	7,5	9,4	7,6
Économie et finances	8,1	6,4	7,0
Fiscalité	6,2	4,9	4,9
Contrats et marchés	3,7	4,0	4,3
Agriculture	2,4	4,6	4,1
Postes et télécommunications	0,8	2,6	4,1
Divers	5,3	4,1	3,4
Enseignement et formation	4,0	3,8	2,8
Justice	2,5	1,9	1,9
Modalités	1,0	1,9	1,7
Transports	2,1	1,7	1,3
Industrie	1,0	0,8	1,1
Loisirs	1,3	1,2	1,0
Travail	1,6	1,3	1,0
Culture	0,9	0,8	0,9
Élections	0,5	0,6	0,7
Défense	0,8	0,9	0,5
Relations extérieures	0,2	0,2	0,1

Comme dans la période antérieure, en 1999 et 2000, les demandes ont porté, dans plus de 40 % des cas, sur des documents se rapportant à trois secteurs : la fonction publique (15 %), l'urbanisme (13,9 %) et les affaires sociales (13,2 %). Deux autres secteurs avoisinent les 10 % de demandes : l'environnement et l'ordre public.

En matière de fonction publique, les demandes concernent aussi bien des éléments du dossier individuel des agents (contrats d'embauche pour les agents non titulaires, feuille de notation etc.) que des décisions collectives (tableau d'avancement, etc.) voire réglementaires. Elles sont d'ailleurs formulées le plus souvent par les intéressés eux-mêmes, ce qui démontre que les employeurs publics ont encore trop souvent tendance à recourir à des procédés peu transparents pour la gestion de leur personnel.

En matière d'urbanisme, les demandes portent essentiellement sur des autorisations individuelles d'occupation du sol (permis de construire notamment) ou sur des documents plus généraux se rapportant soit à l'élaboration des plans d'occupation des sols, soit à des grands projets d'aménagement. Là encore, le fait que les usagers soient encore contraints de faire appel à la CADA pour accéder à des documents dont le caractère communicable ne fait le plus souvent absolument aucun doute n'est pas un signe très encourageant quant au degré de transparence des autorités administratives françaises.

Dans le secteur des affaires sociales, les saisines couvrent un spectre très large allant des dossiers médicaux constitués par les hôpitaux aux dossiers d'allocataires détenus par la caisse d'allocations familiales, en passant par les dossiers de pupille (162 demandes d'avis et conseil en 2000) ou les dossiers d'aide sociale à l'enfance. Le régime de communication de ces différents documents prête souvent davantage à discussion, notamment lorsque le demandeur n'est pas la seule personne concernée par les informations qu'ils contiennent.

Enfin, même si le nombre de demandes en cause est beaucoup plus faible, on peut relever la forte augmentation des demandes du secteur Postes et Télécommunications qui proviennent pour l'essentiel des agents et des syndicats des organismes en cause du fait de leur changement de statut et de l'évolution de leurs missions.

Quels sont les types de documents sur lesquels portent les demandes ?

Tableau 8
Catégories de documents demandés (en %)

	Moyenne 1995-1998	1999	2000
Dossiers	10,2	7,8	8,0
Rapports	7,5	7,5	7,8
Décisions	4,3	7,0	7,3
Lettres	6,0	5,4	6,5
Listes	6,3	5,9	6,3
Textes	5,8	5,7	5,3
Budgets et comptes	5,3	3,4	5,2
Dossiers personnels (non médicaux)	5,7	5,9	5,2
Procès-verbaux	4,7	5,6	5,1
Divers autres	2,5	3,2	5,0
Délibérations	4,9	5,3	4,9
Dossiers médicaux	5,0	3,8	4,0
Avis	2,9	4,6	3,3
Contrats	2,2	3,1	3,1
Comptes rendus	2,8	2,7	2,7
Relevés	2,1	3,1	2,4
Autorisations	2,2	2,5	2,2
Fiches	1,0	1,6	1,9
Factures et devis	2,8	2,1	1,8
Plans	2,1	2,0	1,8
Études	2,0	1,6	1,6
Registres	1,5	1,7	1,6
Attestations et certificats	1,5	2,2	1,4
Conventions	1,7	1,4	1,4
Déclarations	1,4	1,4	1,4
Actes	1,5	1,3	1,0
Enquêtes	1,5	0,6	0,7
Notes	0,5	0,8	0,7
Copies de concours ou d'examen	0,9	0,8	0,4

Les documents demandés restent de nature très variée, mais l'importance relative de chaque catégorie accuse une grande stabilité. On peut distinguer deux grands blocs : les documents d'ordre général, tels les rapports ou les délibérations d'organes délibérants, d'une part, (environ 30 % des demandes) et les documents d'intérêt individuel qui sont de loin les plus nombreux (plus de 50 %). Les autres documents tels que dossiers, avis, relevés, etc. peuvent revêtir l'un ou l'autre caractère.

L'importance des demandes concernant des « dossiers » tient au fait que les demandeurs ont souvent du mal à cerner la nature exacte des documents en possession de l'administration et sont donc conduits par précaution à formuler leur demande de la façon la plus large possible, afin de ne pas passer à côté d'une pièce importante.

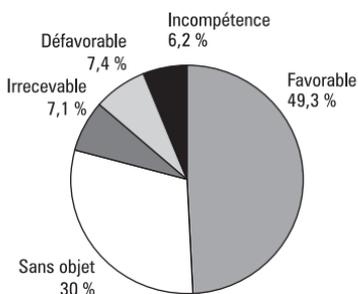
Quels sont les avis et conseils rendus par la CADA ?

Sens des avis et conseils

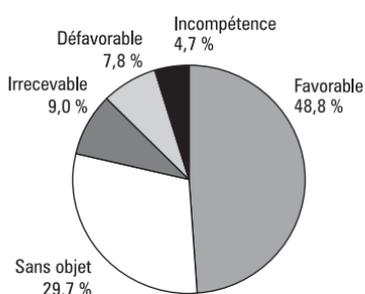
Tableau 9
Sens des avis émis (en %)

	Moyenne 1995-1998	1999	2000
Avis favorables	50,3	49,3	48,8
Demandes sans objet dont document communiqué ou désistement dont document inexistant dont document détruit ou perdu	28,0 17,6 9,7 0,6	30,0 18,6 10,6 0,8	29,7 17,5 11,5 0,7
Demandes irrecevables	8,5	7,1	9,0
Avis défavorables	8,2	7,4	7,8
Avis d'incompétence	4,8	6,2	4,7

Sens des avis émis en 1999



Sens des avis émis en 2000



Le taux d'avis favorables se situe, comme les années précédentes, aux environs de 50 %. Toutefois, il faut y ajouter, comme par le passé, les cas où la CADA est conduite à déclarer la demande dont elle est saisie sans objet parce que l'administration y fait droit au cours de l'instruction, ce qui arrive dans près de 20 % des cas. Au total, les cas où le demandeur obtient satisfaction représentent donc près de deux dossiers sur trois. Ce chiffre s'inscrit dans la moyenne des chiffres observés au cours des cinq dernières années.

La part des avis défavorables reste faible (moins de 8 % des dossiers). Les 20 % restants correspondent aux cas où la commission n'est pas en mesure de se prononcer sur le bien-fondé de la demande dont elle est saisie, soit – c'est le cas le plus fréquent – parce que la demande est irrecevable, soit parce qu'elle porte sur un document n'entrant pas dans le champ de la loi du 17 Juillet 1978, soit enfin parce que l'administration déclare que le document demandé n'existe pas (10 % des cas) ou a disparu, ce qui heureusement est très rare (moins d'1 % des cas).

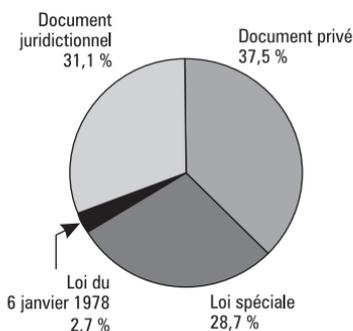
Fondement des avis et conseils négatifs

Les cas d'incompétence

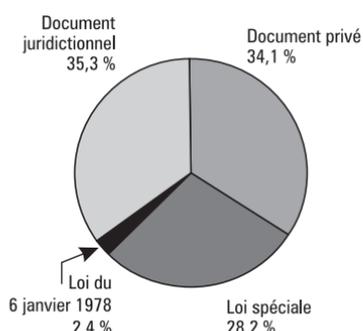
Tableau 10
Motivation des avis d'incompétence (en %)

	Moyenne 1995-1998	1999	2000
Document privé	28,8	37,5	34,1
Loi spéciale dont loi du 6 janvier 1978	30,6 4,2	31,4 2,7	30,6 2,4
Document juridictionnel	39,6	31,1	35,3

Motivation des avis d'incompétence en 1999



Motivation des avis d'incompétence en 2000



Avant de se prononcer sur le bien-fondé des demandes dont elle est saisie, la CADA s'assure que celles-ci entrent bien dans le champ de la loi du 17 juillet 1978 et relèvent par suite de sa compétence, tant par la nature du document demandé que par la nature de l'organisme en cause.

Dans un peu plus de 6 % des cas en 1999, elle a été conduite à se déclarer incompétente. Ce chiffre est en légère baisse en 2000, puisqu'il est passé à un peu moins de 5 %. Cela tient sans doute pour partie à l'extension du champ de compétence de la CADA à la suite de l'intervention de la loi du 12 avril 2000.

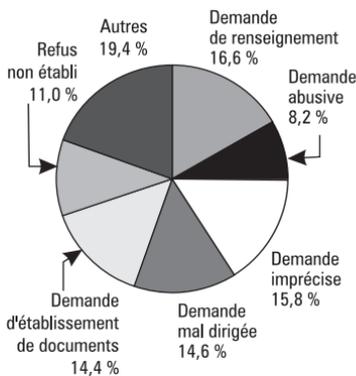
Les cas d'incompétence se décomposent en trois catégories à peu près équivalentes en nombre. La première correspond aux demandes portant sur des documents de nature privée ; notamment tous les documents qui touchent à la gestion du domaine privé des personnes publiques. La deuxième regroupe les demandes relatives aux documents de nature juridique ou élaborés sous le contrôle de l'autorité judiciaire : c'est le cas en particulier pour un certain nombre de mesures d'aide sociale à l'enfance. La troisième et dernière catégorie recouvre les cas où la communication des documents demandés est régie par une loi spéciale qui s'applique à l'exclusion de la loi du 17 juillet 1978.

Les demandes déclarées irrecevables

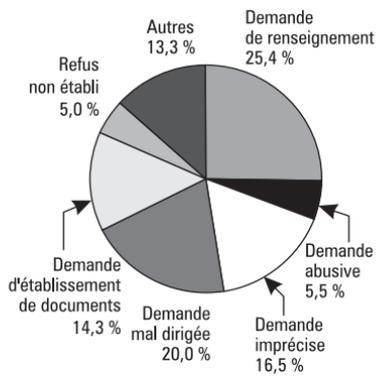
Tableau 11
Motivation des avis d'irrecevabilité (en %)

	Moyenne 1995-1998	1999	2000
Demande de renseignement	20,7	16,6	25,4
Demande mal dirigée	14,3	14,6	20,0
Demande imprécise	15,4	15,8	16,5
Demande d'établissement de documents	14,8	14,4	14,3
Demande abusive	10,1	8,2	5,5
Refus non établi	7,3	11,0	5,0
Demande de révision d'avis	5,7	7,0	4,7
Document publié	4,4	4,5	4,4
Demande prématurée	1,4	3,9	1,2
Demande de motivation	1,5	0,6	1,2
Demande d'abonnement	2,5	0,6	0,8
Défaut de demande préalable	0,8	0,8	0,5
Demande de documentation	0,7	1,7	0,5
Demande tardive	0,7	0,3	0,0

Motivation des avis d'irrecevabilité en 1999



Motivation des avis d'irrecevabilité en 2000



La CADA déclare irrecevables les demandes qui n'entrent pas, en raison de leur forme ou de leur objet, dans le cadre de la loi du 17 juillet 1978. Il en va ainsi notamment des demandes qui s'apparentent à des demandes de renseignement et ne tendent à la communication de documents bien identifiés (25 % des cas en 2000), des demandes qui visent à amener l'administration à établir un document qui n'existe pas (14 % des cas) ou encore des demandes trop imprécises pour pouvoir être satisfaites (plus de 16 % des cas en 2000).

Environ 15 % des avis d'irrecevabilité correspondent en outre aux cas où la demande a été adressée à une autorité qui ne détenait pas le document ou qui n'était pas compétente pour le communiquer. Ce chiffre a atteint 20 % au cours de l'année 2000, pour des raisons conjoncturelles.

Cette dernière catégorie devrait, toutefois, fortement diminuer à l'avenir. En effet, la loi du 12 avril 2000 fait désormais obligation aux autorités administratives de communiquer tous les documents qu'elles détiennent. De plus, elle prévoit à son article 20 que toute autorité administrative doit transmettre sans délai les demandes qui lui sont adressées à tort à l'autorité compétente pour les traiter, obligation qui ne valait jusqu'à présent que pour les services de l'État, en application du décret du 28 novembre 1983. Dès lors, le fait pour une administration de ne pas détenir le document sollicité ne pourra plus, sauf exception, être un motif pertinent de refus.

Enfin, la CADA a parfois été amenée à constater que la demande dont elle était saisie était manifestement destinée à perturber le bon fonctionnement des services et présentait donc un caractère abusif. Elle n'a, toutefois, recours à cette solution qu'avec prudence (une trentaine de demandes chaque année).

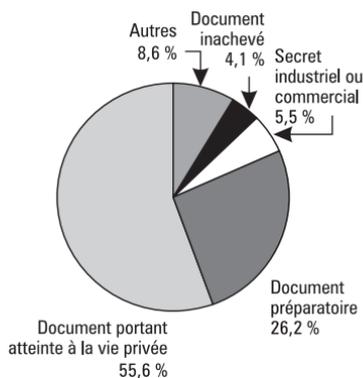
Les avis défavorables

Tableau 12

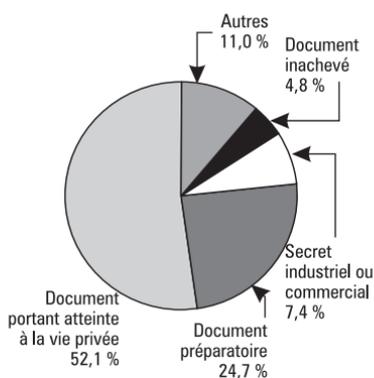
Motivation des avis défavorables (en %)

	Moyenne 1995-1998	1999	2000
Document portant atteinte à la vie privée	53,6	55,6	52,1
Document préparatoire	23,6	26,2	24,7
Secret industriel ou commercial	5,2	5,5	7,4
Document inachevé	6,9	4,1	4,8
Risque d'atteinte à une procédure juridictionnelle	3,1	1,6	4,4
Sécurité publique et des personnes physiques	2,2	2,8	2,3
Secret fiscal ou douanier	2,0	2,2	1,6
Secret protégé par la loi	1,7	0,3	1,1
Secret des délibérations du Gouvernement	1,1	1,1	0,7
Avis du Conseil d'État ou des tribunaux administratifs	0,0	0,3	0,5
Secret de la défense nationale	0,3	0,3	0,2
Secret de la politique extérieure	0,4	0,0	0,2

Motivation des avis défavorables en 1999



Motivation des avis défavorables en 2000



Dans 70 % des cas, l'avis défavorable tient au fait que le document contient des informations protégées par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Le secret le plus souvent invoqué est, comme les années précédentes, celui du secret de la vie privée (plus de 50 % des avis défavorables en 1999 et en 2000).

Dans 30 % des cas, les avis défavorables se fondent, non sur le contenu du document, mais sur sa forme ou sur le contexte dans lequel il a été élaboré. La commission est en effet amenée à se prononcer en défaveur de la communication lorsque le document demandé est un document inachevé (moins de 5 % des cas) ou préparatoire (environ un cas sur quatre). Il faut noter que, dans cette dernière hypothèse, l'avis négatif ne porte que sur une période limitée dans le temps. Le plus souvent, la commission indique au demandeur que le document deviendra librement accessible dès que le processus de décision dans lequel il s'inscrit sera achevé.

Quelles sont les suites réservées aux avis de la CADA ?

Tableau 13
Documents communiqués entre la saisine et l'avis de la CADA (en %)

Année	
Moyenne 1995-1998	16,0
1999	18,6
2000	17,5

Dans 17 % des affaires en 1999, l'administration mise en cause a fait droit à la demande sans même attendre que la CADA ne se soit prononcée. Ce taux, qui est à peu près stable depuis cinq ans, correspond sans doute aux cas où la saisine de la CADA résulte moins d'une volonté délibérée des services de ne pas communiquer le document sollicité que de celle d'une certaine inertie administrative. L'intervention de la CADA agit alors comme un rappel à l'ordre.

Tableau 14
Taux d'avis favorables effectivement suivis (en %)

Année	Avis suivis	Avis non suivis	Sans réponse
Moyenne 1995-1998	74,3	12,2	13,4
1999	72,0	11,0	17,0
2000	65,7	8,5	25,8

Lorsque la CADA s'est effectivement prononcée au fond et a rendu un avis favorable, l'administration concernée est en principe tenue de lui faire savoir, dans le délai d'un mois, quelle est la position qu'elle entend adopter compte tenu de cet avis (article 2, alinéa 4 du décret du 28 avril 1988). En pratique, les administrations négligent souvent de s'acquitter de cette obligation, obligeant ainsi le secrétariat de la commission à procéder à des relances. Ce

phénomène a été particulièrement marqué en 2000, puisque dans un cas sur quatre, les administrations en cause se sont abstenues d'indiquer quelle était la solution retenue. Ce phénomène s'est produit pour tous les services (qu'ils soient d'État ou territoriaux).

En raison de ces difficultés, la CADA ne peut pas affirmer avec certitude que les avis favorables qu'elle a rendus sont effectivement suivis. Elle ne peut non plus affirmer que ses avis ont été moins suivis qu'ils ne l'étaient par le passé, car elle ne connaît pas les suites que les intéressés ont pu donner au refus de communiquer.

Les cas où l'administration indique ouvertement ne pas se ranger à l'avis de la CADA diminuent : 11 % des cas en 1999, 8,5 % en 2000. Encore que la portée de ce chiffre doit être précisée, car s'il exprime bien les cas où le demandeur n'a pas obtenu satisfaction auprès de l'administration qu'il a sollicité, en revanche, il ne reflète pas forcément une position de refus de l'administration de communiquer les documents que la commission a déclaré communicables. En effet, en l'absence de réponse de l'administration au cours de l'instruction du dossier, la commission rend des avis favorables de principe, pour apprendre, ensuite, par la réponse qui fait suite à son avis, que le document n'existe pas, ou qu'il n'a pu être retrouvé, ou encore qu'il devrait être détenu par une autre administration.

Tableau 15

**Suites données aux avis favorables
par catégorie d'administration (en %)**

	Année	Avis suivis	Avis non suivis	Sans réponse
État	1998	70,4	13,3	16,3
	1999	69,3	12,1	18,6
	2000	63,5	10,1	26,4
Régions et départements	1998	80,3	7,0	12,7
	1999	80,3	7,0	12,7
	2000	73,0	9,0	18,0
Communes	1998	73,8	8,9	17,3
	1999	75,1	10,4	14,5
	2000	71,6	7,6	20,8
Autres	1998	74,3	10,4	15,3
	1999	72,2	10,1	17,7
	2000	61,4	7,1	31,5

Comme en témoigne ce tableau, le taux de non-réponse est particulièrement fort de la part des services de l'État puisqu'il atteint près de 19 % en 1999 contre environ 13 % en moyenne pour les collectivités territoriales. De plus, la situation se dégrade nettement en 2000, puisque le taux de non-réponse dépasse désormais la barre des 25 %.

Toutefois, ce taux moyen cache d'assez fortes disparités selon les départements ministériels : il tombe à moins de 10 % en 1999 pour les services des ministères de l'Économie et des Finances, et de l'Emploi et de la Solidarité, qui disposent, il est vrai, de correspondants CADA attirés, mais atteint plus de 40 % pour les services du ministère de la Culture, pour, il est vrai, un nombre d'affaires beaucoup plus réduit.

Quels sont les délais de traitement ?

Tableau 16
Durée de traitement des affaires (en jours)

Année	Moyenne
1989	37,6
1990	39,0
1991	34,3
1992	35,5
1993	37,2
1994	35,2
1995	41,1
1996	36,5
1997	45,8
1998	49,1
1999	37,9
2000	42,2

Si la CADA a réussi à réduire le délai de traitement moyen de plus de dix jours en 1999 par rapport à 1998, elle n'a pas été en mesure de renouveler cette performance en 2000 : le délai moyen a à nouveau augmenté de quatre jours.

En tout état de cause, tant en 1999 qu'en 2000, ce délai restait supérieur au délai d'un mois imparti à la CADA par le décret du 28 avril 1988 pour statuer à compter de sa saisine. En 1999, la CADA n'est parvenue à respecter ce délai que dans un cas sur quatre. En 2000, ce taux est tombé à 18 %.

Pourtant, la commission tient deux séances par mois, tout au long de l'année, de façon à ce que toutes les affaires puissent être examinées au plus tard trois semaines à compter de leur enregistrement.

Mais, par inertie ou par surcharge, les administrations ont du mal à se tenir à ce calendrier dans l'instruction des affaires. Lorsqu'elle le peut, la CADA statue sans attendre leur réponse, en rendant le cas

échéant un avis favorable de principe, afin que le silence de l'administration ne pénalise pas le demandeur. Parfois, néanmoins, il n'est pas possible d'émettre un avis sans le concours de l'administration. Le délai de traitement de l'affaire s'en trouve retardé d'autant.

Consciente que ces retards sont inacceptables pour les usagers, la commission va accentuer encore sa pression sur les administrations pour qu'elles lui fournissent les éléments de réponse nécessaires en temps voulu. Par ailleurs, elle s'efforce au maximum de réduire ses délais de traitement internes, en incitant ses collaborateurs à se servir davantage du réseau internet pour réduire les délais de transmission.

Annexes

La composition de la CADA au 1^{er} juin 2001

Membres de la Commission

Membres du Conseil d'État

- Michèle Puybasset, présidente
- Bruno Lasserre, suppléant

Membres de la Cour de cassation

- Georgette Benas, titulaire
- Jean Merlin, suppléant

Membres de la Cour des comptes

- Didier Gasse, titulaire
- Pascal Duchadeuil, suppléant

Députés

- Nicole Feidt, titulaire
- Christian Franqueville, suppléant

Sénateurs

- Jean-Paul Amoudry, titulaire
- Gisèle Printz, suppléante

Membres d'un conseil général ou d'un conseil municipal

- X..., titulaire
- X..., suppléant

Professeurs de l'enseignement supérieur

- **Antoine Prost**, titulaire
- **Roseline Letteron**, suppléante

Membres ès qualités

La directrice des Archives de France :

- **Martine de Boisdeffre**

La directrice de la Documentation française :

- **Sophie Moati**

Représentants du Premier ministre

- **Bertrand Da Costa**, titulaire
- **Fabienne Jenta**, suppléante

Collaborateurs de la Commission

Rapporteur général

- **Sophie Boissard**, maître des requêtes au Conseil d'État

Rapporteurs

- **Frédéric Aladjidi**, auditeur au Conseil d'État
- **Philippe Barbat**, conservateur du patrimoine
- **Laure de la Bréteche**, inspectrice adjointe des Affaires sociales
- **Marie-Noëlle Chalmeton**, attachée principale d'administration
- **Michèle Dayries**, conseillère référendaire à la Cour des comptes
- **Mathieu Héron dart**, auditeur au Conseil d'État

- **Bernard Keime**, secrétaire général de la première présidence de la cour d'appel de Paris
- **Philippe Logak**, auditeur au Conseil d'État
- **Maxime Tandonnet**, inspecteur de l'Administration

Secrétariat général

Secrétaire général

Jean-Patrick Lerendu

Rédacteurs

Evelyne Taïeb

Christine Auxerre

Anne Ferrer

Sonia Rousselière

Joël Thibeau

Secrétariat

Chantal Pontana

Linda Thomas

Les textes

La loi du 17 juillet 1978 et ses textes d'application

Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal (titre premier)

84

Ancienne version

Publiée au *Journal officiel* du 18 juillet 1978, modifiée par la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 (*Journal officiel* du 12 juillet 1979).

De la liberté d'accès aux documents administratifs

Article premier – (Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979) – « Le droit de toute personne à l'information est garanti par le présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs de caractère non nominatif. »

Sont considérés comme documents administratifs au sens du présent titre tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, à l'exception des avis du Conseil d'État et des tribunaux administratifs, prévisions et décisions revêtant la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de traitements automatisés d'informations non nominatives.

Nouvelle version

Publiée au *Journal officiel* du 18 juillet 1978, modifiée par la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 (*Journal officiel* du 12 juillet 1979) et modifiée par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 (*Journal officiel* du 13 avril 2000).

De la liberté d'accès aux documents administratifs

Article premier - (Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 ; **Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000**) – Le droit de toute personne à l'information est garanti par le présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs.

Sont considérés comme documents administratifs, au sens du présent titre, tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, prévisions et décisions, qui émanent de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes de droit public ou privé chargés de la gestion d'un service public. Ces documents peuvent revêtir la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de document existant sur support informatique ou pouvant être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant.

Article 2 – Sous réserve des dispositions de l'article 6, les documents administratifs sont de plein droit communicables aux personnes qui en font la demande, qu'ils émanent des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes, fussent-ils de droit privé, chargés de la gestion d'un service public.

Ne sont pas considérés comme documents administratifs, au sens du présent titre, les actes des assemblées parlementaires, les avis du Conseil d'État et des juridictions administratives, les documents de la Cour des comptes mentionnés à l'article L. 140-9 du Code des juridictions financières et les documents des chambres régionales des comptes mentionnés à l'article L. 241-6 du même code, les documents d'instruction des réclamations adressées au Médiateur de la République et les documents préalables à l'élaboration du rapport d'accréditation des établissements de santé visé à l'article L. 710-5 du Code de la santé publique.

Article 2 – (Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000) – Sous réserve des dispositions de l'article 6, les autorités mentionnées à l'article 1^{er} sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent titre.

Le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés. Il ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration. Il ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique. Il ne s'applique pas aux documents réalisés dans le cadre d'un contrat de prestation de services exécuté pour le compte d'une ou plusieurs personnes déterminées.

L'administration sollicitée n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.

Article 3 – Sous réserve des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, concernant les informations nominatives figurant dans des fichiers, toute personne a le droit de connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées.

Sur sa demande, ses observations à l'égard desdites conclusions sont obligatoirement consignées en annexe au document concerné.

L'utilisation d'un document administratif au mépris des dispositions ci-dessus est interdite.

Article 4 – L'accès aux documents administratifs s'exerce :

a) par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ou n'en permet pas la reproduction ;

b) sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par délivrance de copies en un seul exemplaire, aux frais de la personne qui les sollicite, et sans que ces frais puissent excéder le coût réel des charges de fonctionnement créées par l'application du présent titre.

Le service doit délivrer la copie sollicitée ou la notification de refus de communication prévue à l'article 7.

Article 3 – Sous réserve des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés, concernant les informations nominatives figurant dans des fichiers, toute personne a le droit de connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées.

Sur sa demande, ses observations à l’égard desdites conclusions sont obligatoirement consignées en annexe au document concerné.

L’utilisation d’un document administratif au mépris des dispositions ci-dessus est interdite.

Article 4 – (Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000) – L’accès aux documents administratifs s’exerce :

a) par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ;

b) sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d’une copie facilement intelligible sur un support identique à celui utilisé par l’administration ou sur papier, au choix du demandeur dans la limite des possibilités techniques de l’administration et aux frais de ce dernier, sans que ces frais ne puissent excéder le coût de cette reproduction, dans des conditions prévues par **décret**.

Article 5 – Une commission dite « Commission d'accès aux documents administratifs » est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs dans les conditions prévues par le présent titre, notamment en émettant des avis lorsqu'elle est saisie par une personne qui rencontre des difficultés pour obtenir la communication d'un document administratif, en conseillant les autorités compétentes sur toute question relative à l'application du présent titre, et en proposant toutes modifications utiles des textes législatifs ou réglementaires relatifs à la communication de documents administratifs.

La commission établit un rapport annuel qui est rendu public.

Un décret en Conseil d'État détermine la composition et le fonctionnement de la commission prévue au présent article.

Article 5 – (Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000) – Une commission dite « Commission d'accès aux documents administratifs » est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques, dans les conditions prévues par le présent titre et par le titre II de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives. Elle émet des avis lorsqu'elle est saisie par une personne qui rencontre des difficultés pour obtenir la communication d'un document administratif ou pour consulter des documents d'archives publiques, à l'exception des documents mentionnés au 3° de l'article 3 de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 précitée. La saisine de la commission pour avis est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux.

Elle conseille les autorités compétentes sur toute question relative à l'application du présent titre et des dispositions susmentionnées de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 précitée. Elle peut proposer, à la demande de l'autorité compétente ou à son initiative, toutes modifications de ces textes et toutes mesures de nature à faciliter l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques et à renforcer la transparence administrative.

La commission établit un rapport annuel qui est rendu public. Ce rapport retrace notamment les principales difficultés rencontrées par les personnes, au regard des différentes catégories de documents ou d'archives.

Un **décret en Conseil d'État** détermine la composition et le fonctionnement de la commission prévue par le présent titre.

Article 5-1 – (Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000) – La Commission d'accès aux documents administratifs est également compétente pour examiner, dans les conditions prévues aux articles 2 et 5, les questions relatives à l'accès aux documents administratifs mentionnés aux dispositions suivantes :

- l'article L. 2121-26 du Code général des collectivités territoriales ;
- l'article L. 28 du Code électoral ;
- le b de l'article L. 104 du livre des procédures fiscales ;
- l'article L. 111 du livre des procédures fiscales ;
- l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association et l'article 2 du décret du 16 août 1901 ;
- l'article 79 du Code civil local d'Alsace-Moselle ;
- les articles L. 213-13 et L. 332-29 du Code de l'urbanisme.

Article 6 – Les administrations mentionnées à l'article 2 peuvent refuser de laisser consulter ou de communiquer un document administratif dont la consultation ou la communication porterait atteinte :

- au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;
- au secret de la défense nationale, de la politique extérieure ;
- à la monnaie et au crédit public, à la sûreté de l'État et à la sécurité publique ;
- au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ;
- au secret de la vie privée, des dossiers personnels et médicaux ;
- au secret en matière commerciale et industrielle ;
- à la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières ;
- ou, de façon générale, aux secrets protégés par la loi.

Pour l'application des dispositions ci-dessus, les listes des documents administratifs qui ne peuvent être communiqués au public en raison de leur nature ou de leur objet sont fixées par arrêtés ministériels pris après avis de la Commission d'accès aux documents administratifs.

Article 6 bis – (Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979) – Les personnes qui le demandent ont droit à la communication par les administrations mentionnées à l'article 2 des documents de caractère nominatif les concernant, sans que des motifs tirés du secret de la vie privée, du secret médical ou du secret en matière commerciale et industrielle, portant exclusivement sur des faits qui leur sont personnels, puissent leur être opposés.

Toutefois, les informations à caractère médical ne peuvent être communiquées à l'intéressé que par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet.

Article 7 – (Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979) – « Le refus de communication est notifié au demandeur sous forme de décision écrite motivée. »* »

Lorsqu'il est saisi d'un recours contentieux contre un refus de communication d'un document administratif, le juge administratif doit statuer dans le délai de six mois à compter de l'enregistrement de la requête.

Article 6 – (Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000) I – Ne sont pas communicables les documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte :

- au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;
- au secret de la défense nationale ;
- à la conduite de la politique extérieure de la France ;
- à la sûreté de l'État, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes ;
- à la monnaie et au crédit public ;
- au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée de l'autorité compétente ;
- à la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières ;
- ou, de façon générale, aux secrets protégés par la loi.

II – Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs :

- dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée et des dossiers personnels, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle ;
- portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ;
- faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.

Les informations à caractère médical ne peuvent être communiquées à l'intéressé que par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet.

Article 7 – (Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979) – « Le refus de communication est notifié au demandeur sous forme de décision écrite motivée. »*

Lorsqu'il est saisi d'un recours contentieux contre un refus de communication d'un document administratif, le juge administratif doit statuer dans le délai de six mois à compter de l'enregistrement de la requête.

Article 8 – Sauf disposition prévoyant une décision implicite de rejet ou un accord tacite, toute décision individuelle prise au nom de l'État, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou d'un organisme, fût-il de droit privé, chargé de la gestion d'un service public, n'est opposable à la personne qui en fait l'objet que si cette décision lui a été préalablement notifiée.

Article 9 – Font l'objet d'une publication régulière :

- 1) les directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives ;
- 2) la signalisation des documents administratifs.

Un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission d'accès aux documents administratifs précisera les modalités d'application du présent article.

Article 10 – Les documents administratifs sont communiqués sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique.

L'exercice du droit à la communication institué par le présent titre exclut, pour ses bénéficiaires ou pour les tiers, la possibilité de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents communiqués.

Article 11 – (Disposition caduque).

Article 12 – Les dispositions du présent titre ne font pas obstacle à l'application de l'article L. 121-19 du Code des communes.

Article 13 – Le dépôt aux archives publiques des documents administratifs communicables aux termes du présent titre ne fait pas obstacle au droit à communication à tout moment desdits documents.

Article 8 – Sauf disposition prévoyant une décision implicite de rejet ou un accord tacite, toute décision individuelle prise au nom de l'État, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou d'un organisme, fût-il de droit privé, chargé de la gestion d'un service public, n'est opposable à la personne qui en fait l'objet que si cette décision lui a été préalablement notifiée.

Article 9 – Font l'objet d'une publication régulière :

- 1) les directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives ;
- 2) la signalisation des documents administratifs.

Un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission d'accès aux documents administratifs précisera les modalités d'application du présent article.

Article 10 – Les documents administratifs sont communiqués sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique.

L'exercice du droit à la communication institué par le présent titre exclut, pour ses bénéficiaires ou pour les tiers, la possibilité de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents communiqués.

Article 11 – (Disposition caduque).

Article 12 – Les dispositions du présent titre ne font pas obstacle à l'application de l'article L. 121-19 du Code des communes.

Article 13 – (Loi 2000-321 du 12 avril 2000) – Le dépôt aux archives publiques des documents administratifs communicables aux termes du présent titre ne fait pas obstacle au droit à communication à tout moment desdits documents.

Les documents administratifs non communicables au sens du présent titre deviennent consultables au terme des délais et dans les conditions fixées par les articles 6 et 7 de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 précitée.

* La deuxième phrase du 1^{er} alinéa et le 2^e alinéa ont été abrogés par le décret n° 88-465 du 28 avril 1988.

Décret n° 78-1136 du 6 décembre 1978 relatif à la Commission d'accès aux documents administratifs

Article premier – La Commission d'accès aux documents administratifs prévue à l'article 5 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée comprend :

- a) Un membre du Conseil d'État en activité ou honoraire d'un grade au moins égal à celui de conseiller d'État, président, un magistrat de la Cour de cassation en activité ou honoraire et un magistrat de la Cour des comptes en activité ou honoraire nommés par décret sur la proposition, respectivement, du vice-président du Conseil d'État, du premier président de la Cour de cassation et du premier président de la Cour des comptes ;
- b) Un député et un sénateur désignés respectivement par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Sénat ;
- c) Un représentant du Premier ministre ;
- d) Un membre d'un conseil général ou d'un conseil municipal désigné par décision conjointe du président du Sénat et du président de l'Assemblée nationale ;
- e) Un professeur de l'enseignement supérieur en activité ou honoraire nommé par décret ;
- f) Le directeur général des Archives de France ou, en cas d'empêchement, son représentant ;
- g) Le directeur de la Documentation française ou, en cas d'empêchement, son représentant.

Un suppléant est désigné dans les mêmes conditions que chacun des membres mentionnés du *a* au *e* ci-dessus. Le mandat de ces membres et de leurs suppléants est de trois ans. Il est renouvelable.

En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

Le président appelle en outre à participer aux travaux de la commission, à titre consultatif, un représentant de l'administration, de la collectivité publique, de l'établissement public ou de l'organisme chargé de la gestion d'un service public, intéressé par la délibération.

Article 2 – Le président de la Commission d'accès aux documents administratifs peut désigner, pour assister la commission dans ses

travaux, des rapporteurs choisis parmi les magistrats et fonctionnaires de catégorie A et assimilés.

Les membres de la Commission ainsi que les rapporteurs désignés par le président peuvent procéder à toute enquête sur place nécessaire à l'accomplissement de leur mission.

Les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, les organismes chargés de la gestion d'un service public sont tenus, dans le délai prescrit par le président de la Commission, de communiquer à celle-ci tous documents et informations utiles et de lui apporter les concours nécessaires.

Article 3 – Le délai d'un mois imparti à la Commission pour émettre les avis prévus à l'article 5 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée court à compter de l'enregistrement au secrétariat de la Commission de la demande de l'intéressé.

La Commission notifie à celui-ci le sens de son avis.

Article 4 – Les crédits nécessaires à la Commission pour l'accomplissement de sa mission sont inscrits au budget des services du Premier ministre.

Article 5 – Les frais de copie à la charge de la personne qui sollicite la reproduction d'un document sont établis dans des conditions fixées par **arrêté** du Premier ministre et du ministre du Budget.

Article 6 – Le décret n° 77-127 du 11 février 1977 est abrogé.

Décret n° 79-834 du 22 septembre 1979 portant application de l'article 9 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs

Article premier – Les documents administratifs mentionnés au 1 de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978 émanant des administrations centrales de l'État sont, sous réserve des dispositions de l'article 6 de la loi, publiés dans des bulletins ayant une périodicité au moins trimestrielle et comportant dans leur titre la mention « Bulletin officiel ».

Dans les six mois de l'entrée en vigueur du présent décret, des arrêtés ministériels pris après avis de la commission de coordination de la documentation administrative déterminent pour chaque administration le titre exact du ou des bulletins concernant cette administration, la matière couverte par ce ou ces bulletins ainsi que le lieu où le public peut les consulter ou s'en procurer copie.

Article 2 – Les directives, instructions, circulaires mentionnées au 1 de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978, qui émanent des autorités administratives agissant dans les limites du département, sont publiées au recueil des actes administratifs du département ayant une périodicité au moins trimestrielle.

Ceux de ces documents qui émanent d'autorités dont la compétence s'étend au-delà des limites d'un seul département sont publiés au recueil des actes administratifs de chacun des départements concernés.

Article 3 – L'obligation de publication des directives, instructions, circulaires mentionnées au 1 de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978 qui émanent des autorités municipales peut être remplie, au choix des communes, soit par l'insertion dans le Bulletin officiel municipal lorsqu'il a une périodicité au moins trimestrielle, soit par transcription dans les trois mois sur un registre tenu, à la mairie, à la disposition du public.

Le maire de chaque commune informe le préfet de la forme de publication adoptée dans sa commune.

Article 4 – Les directives, instructions, circulaires mentionnées au 1 de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978 qui émanent des établissements publics ainsi que des organismes chargés de la gestion d'un service public sont publiées, au choix de leurs conseils d'administration, soit par insertion dans un bulletin officiel, soit par transcription sur un registre.

Article 5 – L'obligation de signalisation prévue au 2 de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978 qui s'impose aux personnes morales mentionnées à l'article 2 de la loi, sous réserve des dispositions de son article 6, est satisfaite :

- pour les documents mentionnés au 1 de l'article 9 de la loi, par leur publication ;
- pour les autres documents mentionnés à l'article premier de la loi, à l'exception des dossiers contenant des documents préparatoires à la prise d'une décision effectivement intervenue, par la publication de la référence desdits documents qui doit comporter

leur titre, leur objet, leur date, leur origine ainsi que le lieu où ils peuvent être consultés ou communiqués ;

– pour les dossiers préparatoires à l'intervention d'une décision, par la publication ou la signalisation de cette décision.

Article 6 – La publication et la signalisation prévues aux articles premier à 5 ci-dessus doivent intervenir dans les quatre mois suivant la date du document concerné.

Décret n° 88-465 du 28 avril 1988 relatif à la procédure d'accès aux documents administratifs

Article premier – Sont abrogés :

1) la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 7 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 susvisée ;

2) le deuxième alinéa de l'article 7 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 susvisée.

Article 2 – Le silence gardé pendant plus d'un mois par l'autorité compétente, saisie d'une demande de communication de documents en application du titre premier de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, vaut décision de refus.

En cas de refus exprès ou tacite, l'intéressé dispose d'un délai de deux mois à compter de la notification du refus ou de l'expiration du délai fixé au premier alinéa du présent article pour saisir la commission instituée à l'article 5 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

La saisine de la commission, dans les conditions prévues au deuxième alinéa du présent article, est obligatoire préalablement à tout recours contentieux.

La commission notifie, dans un délai d'un mois à compter de sa saisine, son avis à l'autorité compétente qui informe la commission, dans le mois qui suit la réception de cet avis, de la suite qu'elle entend donner à la demande.

Le silence gardé par l'autorité compétente pendant plus de deux mois à compter de la saisine de la commission par l'intéressé vaut décision de refus.

Le délai de recours contentieux est prorogé jusqu'à la notification à l'intéressé de la réponse de l'autorité compétente.

Article 3 – Le présent décret ne peut être modifié que par décret en Conseil d'État.

Décret n° 2000-744 du 1^{er} août 2000 relatif aux conditions de rémunération des membres et des collaborateurs de la Commission d'accès aux documents administratifs

Article 1^{er} – Dans la limite des crédits ouverts à cet effet au budget des services généraux du Premier ministre au titre de la Commission d'accès aux documents administratifs, le président de la commission peut faire appel :

- a) À une personnalité appartenant ou non à l'administration pour exercer les fonctions de rapporteur général de la commission ;
- b) À des personnels étrangers ou non à l'administration qui lui apportent leur concours de façon intermittente, sans renoncer à leur occupation principale ;
- c) À des rapporteurs permanents étrangers ou non à l'administration ;
- d) À des personnels qui lui apportent leur concours de façon continue pour effectuer des travaux de secrétariat et de dactylographie.

Article 2 – Le président, le président suppléant et le rapporteur général de la commission sont rémunérés sous forme d'indemnités forfaitaires mensuelles.

Les membres de la commission, autres que le président, mentionnés aux a, c, d, e et f de l'article 1^{er} du décret du 6 décembre 1978 susvisé, et leurs suppléants, sont rémunérés sous forme d'une indemnité forfaitaire pour chacune des séances auxquelles ils sont effectivement présents.

Article 3 – Les personnels mentionnés au b de l'article 1^{er} ci-dessus sont rémunérés sous forme d'indemnités forfaitaires mensuelles fixées pour chaque mission par le président de la commission en fonction du temps nécessaire à l'accomplissement de la mission.

Article 4 – Les rapporteurs permanents mentionnés au c de l'article 1^{er} ci-dessus sont rémunérés sous forme d'indemnités forfaitaires mensuelles.

Article 5 – Aucune indemnité ne peut être allouée aux agents titulaires et contractuels rémunérés sur l'un des budgets relevant des services du Premier ministre.

Article 6 – Un arrêté conjoint du Premier ministre, du ministre de la Fonction publique et du ministre chargé du Budget détermine les taux et les modalités d'attribution des indemnités susceptibles d'être allouées au président, au président suppléant, et aux membres de la commission, ainsi qu'aux bénéficiaires prévus aux a, b et c de l'article 1^{er} du présent décret.

Article 7 – Le président et les membres de la Commission d'accès aux documents administratifs ainsi que les collaborateurs mentionnés par le présent décret peuvent prétendre au remboursement des frais de transport et de séjour qu'ils sont susceptibles d'engager à l'occasion des déplacements effectués dans le cadre de leur mission dans les conditions fixées par le décret du 28 mai 1990 susvisé.

Article 8 – Le décret n° 79-828 du 18 septembre 1979 relatif aux conditions de rémunération des collaborateurs de la Commission d'accès aux documents administratifs est abrogé.

Article 9 – Le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, le ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État et la secrétaire d'État au Budget sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Arrêté du ministre du Budget du 29 mai 1980 (*Journal officiel* du 3 juin 1980)

Article premier – Le montant des frais de copie à la charge de la personne qui sollicite la reproduction d'un document administratif est fixé à un franc par page.

Les autres textes que la CADA a pour mission de faire appliquer

Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives

Article 3 – Les archives publiques sont :

- 1) les documents qui procèdent de l'activité de l'État, des collectivités locales, des établissements et entreprises publics ;
- 2) les documents qui procèdent de l'activité des organismes de droit privé chargés de la gestion des services publics ou d'une mission de service public ;
- 3) les minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels.

Les archives publiques, quel qu'en soit le possesseur, sont imprescriptibles.

Les conditions de leur conservation sont déterminées par décret en Conseil d'État prévu à l'article 32 de la présente loi.

Ce décret détermine les cas où l'administration des archives laisse le soin de la conservation des documents d'archives produits ou reçus par certaines administrations ou certains organismes aux services compétents de ces administrations ou organismes. Il fixe les conditions de la coopération entre l'administration des archives et ces administrations ou organismes.

Article 4 – À l'expiration de leur période d'utilisation courante par les services, établissements et organismes qui les ont produits ou reçus, les documents visés à l'article 3 (loi du 12 avril 2000) et autres que ceux visés à l'article 4-1 font l'objet d'un tri pour séparer les documents à conserver et les documents dépourvus d'intérêt administratif et historique, destinés à l'élimination.

La liste des documents destinés à l'élimination ainsi que les conditions de leur élimination sont fixées en accord entre l'autorité qui les a produits ou reçus et l'administration des archives.

Article 4-1 – loi du 12 avril 2000 – Lorsque les documents visés à l'article 3 comportent des informations nominatives collectées dans le cadre de traitements automatisés régis par la loi n° 78-17 du 17 juillet 1978 relative à l'informatique et aux libertés, ces

informations font l'objet, à l'expiration de la durée prévue à l'article 28 de ladite loi, d'un tri pour déterminer les informations destinées à être conservées et celles, dépourvues d'intérêt scientifique, statistique ou historique, destinées à être détruites.

Les catégories d'information destinées à la destruction ainsi que les conditions de leur destruction sont fixées par accord entre l'autorité qui les a produites ou reçues et l'administration des archives.

Article 5 – Lorsqu'il est mis fin à l'existence d'un ministère, service, établissement ou organisme détenteur d'archives publiques, celles-ci doivent être, à défaut d'une affectation différente déterminée par l'acte de suppression, versées à l'administration des archives.

Article 6 – Les documents dont la communication était libre avant leur dépôt aux archives publiques continueront d'être communiqués sans restriction d'aucune sorte à toute personne qui en fera la demande.

Les documents visés à l'article 1^{er} de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal demeurent communicables dans les conditions fixées par cette loi.

Tous les autres documents d'archives publiques pourront être librement consultés à l'expiration d'un délai de trente ans ou des délais spéciaux prévus à l'article 7 ci-dessous.

Article 7 – Le délai au-delà duquel les documents d'archives publiques peuvent être librement consultés est porté à :

- 1) cent cinquante ans à compter de la date de naissance pour les documents comportant des renseignements individuels de caractère médical ;
- 2) cent vingt ans à compter de la date de naissance pour les dossiers de personnel ;
- 3) cent ans à compter de la date de l'acte ou de la clôture du dossier pour les documents relatifs aux affaires portées devant les juridictions, y compris les décisions de grâce, pour les minutes et répertoires des notaires ainsi que pour les registres de l'état civil et de l'enregistrement ;
- 4) cent ans à compter de la date du recensement ou de l'enquête, pour les documents contenant des renseignements individuels ayant trait à la vie personnelle et familiale et, d'une manière générale, aux faits et comportements d'ordre privé, collectés dans le cadre des enquêtes statistiques des services publics ;

5) soixante ans à compter de la date de l'acte pour les documents qui contiennent des informations mettant en cause la vie privée ou intéressant la sûreté de l'État ou la défense nationale, et dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État.

Article 8 – Sous réserve, en ce qui concerne les minutes des notaires, des dispositions de l'article 23 de la loi du 25 ventôse an XI, l'administration des archives peut autoriser la consultation des documents d'archives publiques avant l'expiration des délais prévus aux articles 6, alinéa 3, et 7 de la présente loi.

Cette consultation n'est assortie d'aucune restriction, sauf disposition expresse de la décision administrative portant autorisation.

Par dérogation aux dispositions du premier alinéa du présent article, aucune autorisation ne peut être accordée aux fins de permettre la communication, avant l'expiration du délai légal de cent ans, des renseignements visés au 4° de l'article 7 de la présente loi.

Code général des collectivités territoriales

Article L. 2121-26 – Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication sur place et de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux.

Chacun peut les publier sous sa responsabilité.

La personne visée au premier alinéa désireuse de se faire communiquer la copie des budgets ou des comptes d'une commune peut l'obtenir, à ses frais, aussi bien du maire que des services déconcentrés de l'État.

Les dispositions du présent article s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes.

Code électoral

Article L. 28 – Les listes électorales sont réunies en un registre et conservées dans les archives de la commune.

Tout électeur, tout candidat et tout parti ou groupement politique peut prendre communication et copie de la liste électorale.

Article R. 16 – Le dernier jour de février de chaque année, la commission administrative de chaque bureau de vote opère toutes les rectifications régulièrement ordonnées, transmet au préfet le tableau de ces rectifications et arrête définitivement la liste électorale. Dans les communes où une commission administrative est chargée de dresser la liste générale des électeurs, cette commission arrête le même jour, définitivement, la liste générale de la commune.

La minute de la liste électorale reste déposée au secrétariat de la mairie ; le tableau rectificatif transmis au préfet reste déposé à la préfecture avec la copie de la liste électorale.

Tout électeur peut prendre communication et copie de la liste électorale et des tableaux rectificatifs à la mairie, ou à la préfecture pour l'ensemble des communes du département à la condition de s'engager à ne pas en faire un usage purement commercial.

Livre des procédures fiscales

Article L. 104 – Les comptables du Trésor chargés du recouvrement des impôts directs délivrent aux personnes qui en font la demande un extrait de rôle ou un certificat de non inscription au rôle dans les conditions suivantes :

- a) Pour les impôts directs d'État et taxes assimilées ainsi que pour la taxe départementale sur le revenu, ces documents ne peuvent être délivrés que dans la mesure où ils concernent le contribuable lui-même).
- b) Pour les impôts locaux et taxes annexes à l'exclusion de la taxe départementale sur le revenu, ces documents peuvent être délivrés même s'ils concernent un autre contribuable mais à condition que le demandeur figure personnellement au rôle.

Article L. 111 – I. Une liste des personnes assujetties à l'impôt sur le revenu, ou à l'impôt sur les sociétés est dressée de manière à distinguer les deux impôts par commune pour les impositions établies dans son ressort.

Cette liste est complétée par l'indication des personnes physiques ou morales non assujetties dans la commune à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés mais y possédant une résidence. La liste est tenue par la direction des services fiscaux à la disposition des contribuables qui relèvent de sa compétence territoriale. L'administration peut en prescrire l'affichage.

Les contribuables qui ont plusieurs résidences, établissements ou exploitations, peuvent demander, en souscrivant leur déclaration, que leur nom soit communiqué aux directions des services fiscaux dont dépendent ces résidences, établissements ou exploitations.

La liste concernant l'impôt sur le revenu est complétée, dans les conditions fixées par décret, par l'indication du nombre de parts retenu pour l'application du quotient familial, du revenu imposable, du montant de l'impôt mis à la charge de chaque redevable et du montant de l'avoir fiscal.

I bis. Une liste des personnes assujetties à la taxe départementale sur le revenu est dressée par commune pour les impositions établies dans son ressort.

Cette liste est complétée par l'indication des personnes physiques pour lesquelles il n'est pas établi d'imposition à la taxe départementale dans la commune mais qui y possèdent une résidence. La liste est tenue par la direction des services fiscaux à la disposition des redevables de la taxe départementale qui relèvent de sa compétence territoriale. L'administration peut en prescrire l'affichage.

La liste concernant la taxe départementale sur le revenu est complétée, dans des conditions fixées par décret, par l'indication du revenu imposable, du montant de l'abattement pour charges de famille, du montant de l'abattement à la base et du montant de la cotisation mise effectivement à la charge de chaque redevable.

I ter. L'administration recueille, chaque année, les observations et avis que la commission communale des impôts directs prévue à l'article 1650 du Code général des impôts peut avoir à formuler sur ces listes.

La publication ou la diffusion par tout autre moyen, soit des listes prévues ci-dessus, soit de toute indication se rapportant à ces listes et visant des personnes nommément désignées est interdite, sous peine de l'amende fiscale prévue à l'article 1768 ter du code précité.

II. Les créanciers d'aliments dont la qualité est reconnue par une décision de justice peuvent consulter les listes mentionnées aux I et I bis détenues par la direction des services fiscaux dans le ressort de laquelle l'imposition du débiteur est établie.

Loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association (*Journal officiel* du 2 juillet 1901)

Article 5 – Toute association qui voudra obtenir la capacité juridique prévue par l'article 6 devra être rendue publique par les soins de ses fondateurs. La déclaration préalable en sera faite à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association aura son siège social.

Elle fera connaître le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements et les noms, professions, domiciles et nationalités de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration ou de sa direction. Deux exemplaires des statuts seront joints à la déclaration. Il sera donné récépissé de celle-ci dans le délai de cinq jours.

Lorsque l'association aura son siège social à l'étranger, la déclaration préalable prévue à l'alinéa précédent sera faite à la préfecture du département où est situé le siège de son principal établissement.

L'association n'est rendue publique que par une insertion au *Journal officiel*, sur production de ce récépissé.

Les associations sont tenues de faire connaître, dans les trois mois, tous les changements survenus dans leur administration ou direction, ainsi que toutes les modifications apportées à leurs statuts.

Ces modifications et changements ne sont opposables aux tiers qu'à partir du jour où ils auront été déclarés.

Les modifications et changements seront en outre consignés sur un registre spécial qui devra être présenté aux autorités administratives ou judiciaires chaque fois qu'elles en feront la demande.

Décret du 16 août 1901

Article 2 – Toute personne a droit de prendre communication sans déplacement, au secrétariat de la préfecture ou de la sous-préfecture, des statuts et déclarations ainsi que des pièces faisant connaître les modifications de statuts et les changements

survenus dans l'administration ou la direction. Elle peut même s'en faire délivrer à ses frais expédition ou extrait.

Code civil local d'Alsace-Moselle

Article 79 – Toute personne peut consulter le registre des associations ainsi que les pièces remises par l'association au tribunal d'instance. Copie des inscriptions peut être demandée ; cette copie doit être certifiée sur demande.

Code de l'urbanisme

Article L. 213-13 – La commune ouvre, dès institution ou création sur son territoire d'un droit de préemption en application du présent titre, un registre dans lequel sont inscrites toutes les acquisitions réalisées par exercice ou par délégation de ce droit, ainsi que l'utilisation effective des biens ainsi acquis.

Toute personne peut consulter ce registre ou en obtenir un extrait.

Article L. 332-28 – Les contributions mentionnées ou prévues au 2° de l'article L. 332-6-1 et à l'article L. 332-9 sont prescrites, selon le cas, par l'autorisation de construire, l'autorisation de lotir, l'autorisation d'aménager un terrain destiné à l'accueil d'habitations légères de loisir ou l'acte approuvant un plan de remembrement. Cette autorisation ou cet acte en constitue le fait générateur. Il en fixe le montant, la superficie s'il s'agit d'un apport de terrains ou les caractéristiques générales s'il s'agit des travaux mentionnés au premier alinéa de l'article L. 332-10.

Toutefois, en ce qui concerne les participations demandées pour la réalisation des services publics industriels ou commerciaux concédés, affermés ou exploités en régie, le fait générateur est constitué par la demande de raccordement au réseau géré dans le cadre du service concerné, si elle est antérieure à l'autorisation ou à l'acte visé au premier alinéa

Article L. 332-29 – Les contributions prescrites par l'autorisation ou l'acte mentionné à l'article L. 332-28 ainsi que celles exigées dans le cadre de la réalisation des zones d'aménagement concerté sont inscrites sur un registre mis à la disposition du public en

mairie. Un décret en Conseil d'État détermine, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article.

Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

Article 10 – Les budgets et les comptes des autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er}* et dotées de la personnalité morale sont communicables à toute personne qui en fait la demande, dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 précitée.

La communication de ces documents peut être obtenue tant auprès de l'autorité administrative concernée que de celles qui les détiennent. L'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée.

Lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme de droit privé bénéficiaire doit produire un compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Le compte rendu financier est déposé auprès de l'autorité administrative qui a versé la subvention dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée.

Le budget et les comptes de tout organisme de droit privé ayant reçu une subvention, la convention prévue au présent article et le compte rendu financier de la subvention doivent être communiqués à toute personne qui en fait la demande par l'autorité administrative ayant attribué la subvention ou celles qui les détiennent, dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 précitée.

Les organismes de droit privé ayant reçu annuellement de l'ensemble des autorités administratives une subvention supérieure à un montant fixé par décret doivent déposer à la préfecture du département où se trouve leur siège social leur budget, leurs

comptes, les conventions prévues au présent article et, le cas échéant, les comptes rendus financiers des subventions reçues pour y être consultés.

110

* Article 1er – Sont considérées comme autorités administratives au sens de la présente loi les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.

Les avis importants rendus entre 1999 et 2001

Champ matériel de la loi du 17 juillet 1978

Documents numérisés / Notion de traitement d'usage courant

111

Conseil n° 20002162 du 25 mai 2000, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité (DDTEFP d'Eure-et-Loir)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 25 mai 2000 votre demande de conseil relative à la communicabilité, au Mouvement des entreprises de France (MEDEF), du listing des entreprises assujetties à la loi n° 85-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés, établi à partir des déclarations annuelles obligatoires d'emploi des travailleurs handicapés (DOETH), et notamment des informations « nominatives » issues d'un traitement informatisé à des tiers n'apparaissant pas sur la liste déterminée par l'arrêté régissant ce traitement.

La commission a considéré que le listing des entreprises assujetties à la loi n° 85-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés, établi à partir des déclarations annuelles obligatoires d'emploi des travailleurs handicapés, est un document administratif.

Le requérant aux termes de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés, est un tiers non autorisé, c'est-à-dire une personne à qui ce fichier ne peut pas être communiqué en application de l'article 29 de cette loi. Mais aux termes de l'article 29-1 de ladite loi du 6 janvier 1978, modifiée par la loi du 12 avril 2000, ne peut être considéré comme tiers non autorisé, la personne qui

bénéficie d'un droit d'accès à ce document en application de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

La commission a donc estimé que ce listing était communicable aux tiers en application de cette dernière loi, la communication des informations contenues dans ce fichier n'étant pas de nature à nuire au respect du secret industriel et commercial mentionné au II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, modifiée par celle du 12 avril 2000.

En revanche, la commission a relevé que si le fichier reprenait les informations concernant les salariés personnes physiques contenues dans les déclarations des entreprises, leur communication, dès lors que les personnes seraient facilement identifiables par leur nom, nuirait au respect du secret de la vie privée mentionnée au II de l'article 6 précité.

En conséquence, la commission a estimé, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, que ce listing était communicable au MEDEF comme à toute personne qui en ferait la demande, après occultation des noms des personnes physiques salariées.

**Avis n° 20002163 du 25 mai 2000,
Directeur général de France Télécom
(direction régionale d'Albi)**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 25 mai 2000 et a émis un avis favorable à la communication à Madame B. (Syndicat FNSA-PTT Autonomes de Midi-Pyrénées), par le directeur régional d'Albi de France Télécom, de la liste des personnels par département faisant apparaître la qualité de titulaire ou non, la position statutaire, le service administratif d'attache et de la répartition par syndicat des autorisations d'absence accordées depuis le 1^{er} janvier 1997. La commission a en effet estimé que ces documents, quand bien même ils n'existeraient pas en l'état, peuvent être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant et que leur communication n'est pas susceptible de porter atteinte au secret en matière commerciale et industrielle que protège l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978.

En revanche, la liste des syndicalistes bénéficiant d'une décharge d'activité depuis le 1^{er} janvier 1991 dont la communication est demandée n'existant pas en l'état et ne pouvant pas être obtenue par un traitement automatisé d'usage courant, la commission n'a pu

que considérer la demande d'avis comme irrecevable sur ce point et, en conséquence, a considéré que la demande portant sur la communication des actes de nomination dans un nouveau grade de ces agents était aussi irrecevable.

Conseil n° 20003464 du 21 septembre 2000, Directrice de l'office de tourisme de Lourdes

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 21 septembre 2000 votre demande de conseil relative d'une part au caractère communicable des fichiers contenant des données relatives aux professionnels du tourisme avec lesquels vous êtes en contact lors des différentes foires et salons touristiques auxquels vous participez, et à la possibilité de commercialiser ces fichiers.

La commission a relevé en premier lieu que la circonstance que ces fichiers résultent d'un traitement automatisé de données nominatives, au sens de la loi du 7 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, ne faisait pas obstacle à leur communication à des tiers dans les conditions prévues par la loi du 17 juillet 1978 modifiée en vertu de l'article 29-1 ajouté à la loi du 7 janvier 1978 par la loi du 12 avril 2000.

Elle a estimé en second lieu, après examen du contenu des fichiers, que ceux-ci, élaborés pour l'exécution de la mission de service public dont est chargé l'office présentaient le caractère de documents administratifs et entraient à ce titre dans le champ de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978. La commission a considéré en troisième lieu qu'aucun secret protégé par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 ne s'opposait à leur communication à des tiers. Elle a tenu à souligner enfin que les informations ainsi communiquées ne pouvaient être utilisées à des fins commerciales par ceux qui les avaient obtenues, conformément à l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée.

S'agissant des conditions de diffusion des fichiers la commission a rappelé, qu'en vertu de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée par la loi du 12 avril 2000, la communication des documents administratifs peut s'effectuer par la délivrance d'une copie facilement intelligible sur un support identique à celui utilisé par l'administration, ou sur papier, au choix du demandeur, dans la limite des possibilités techniques de l'administration et aux frais de ce dernier, sans que ces frais ne puissent excéder le coût de cette reproduction.

La commission s'est enfin déclarée incompétente pour se prononcer sur la possibilité de commercialiser lesdits fichiers, cette question n'entrant pas dans le champ de la loi du 17 juillet 1978.

Documents exclus par l'article 1^{er} de la loi

Conseil n° 20010507 du 8 février 2001, Président de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 8 février 2001 votre demande de conseil relative au caractère communicable des lettres d'observations définitives et des avis rendus par les chambres régionales des comptes, depuis l'entrée en vigueur de l'article 7 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, qui, modifiant l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978, exclut du champ de ce texte « les documents des chambres régionales des comptes mentionnés à l'article L. 241-68 du Code des juridictions financières ».

La commission a considéré qu'il ressortait des débats parlementaires préparatoires à l'adoption de la loi du 12 avril 2000 que ces dispositions ne visent que les documents de travail et les lettres d'observations provisoires des chambres régionales des comptes mais non les avis budgétaires de ces chambres ou les lettres d'observations définitives, lesquelles restent soumises aux dispositions de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée et sont par conséquent communicables de plein droit à toute personne qui en fait la demande.

Avis n° 20010580 du 8 février 2001, Président de l'Assemblée nationale (service du personnel)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 8 février 2001 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 23 janvier 2001 à la suite du refus opposé à votre demande de communication de vos feuilles de notation annuelle.

La commission a rappelé, qu'aux termes de l'article premier de la loi du 17 juillet 1978, tel que modifié par la loi du 12 avril 2000, les

actes des assemblées parlementaires ne sont pas considérés comme des documents administratifs au sens de cette loi.

La commission n'a pu, dès lors, que se déclarer incompétente pour se prononcer sur votre demande.

Documents relevant de textes spéciaux

Conseil n° 20002561 du 7 septembre 2000, Ministre de la Culture et de la Communication (direction des Archives de France et direction de l'Architecture et du Patrimoine)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 7 septembre 2000 votre demande de conseil relative à la communication des listes et dossiers d'objets protégés au titre de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques.

La commission a considéré, en premier lieu, que les listes et les dossiers d'objets classés relevaient de règles de communication identiques. Les listes et les dossiers ne sauraient en effet être dissociés dans la mesure où les premières constituent des récapitulatifs d'informations contenues dans les seconds.

La commission a estimé, en second lieu, qu'il convenait, afin de déterminer ces règles, de distinguer la période durant laquelle listes et dossiers s'enrichissent de données nouvelles de celle où ils sont clos.

Tant qu'ils s'enrichissent de données nouvelles, ces documents sont régis, quant à leur communication, par les dispositions conjointes de l'article 17 de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et de l'article 21 de son décret d'application du 18 mars 1924, qui organisent une procédure d'accès restrictive au seul bénéfice des personnes qui justifient auprès du ministre de la Culture d'un intérêt suffisant pour en prendre connaissance, et interdisent la délivrance de copies ou de photocopies, sauf autorisation expresse du ministre. Les règles de communication spécifiques prévues par ces textes pour ces documents s'appliquent par dérogation aux dispositions générales du titre premier de la loi du 17 juillet 1978, modifiée par celle du 12 avril 2000.

Listes et dossiers une fois clos, leur communication est dès lors régie par les dispositions du titre deuxième de la loi du 3 janvier

1979, relatif aux archives publiques. Les articles 6, alinéa 3, et 7 de cette loi prévoient pour les documents non librement communicables, tels que les listes et les dossiers d'objets classés, une communication différée de trente ans, dans le cas général, ou de soixante, dans le cas de documents qui seraient susceptibles de mettre en cause, par leur nature ou par leur contenu, le secret de la vie privée.

L'administration des archives pourra enfin autoriser, durant la période comprise entre la clôture du dossier et l'expiration du délai de trente ans ou de soixante ans susvisé, la consultation anticipée de ces documents dans le cadre d'une procédure de dérogation, en application de l'article 8 de la loi du 3 janvier 1979, susmentionnée et de l'article 2 de son décret d'application n° 79-1038 du 3 décembre 1979.

**Avis n° 20010012 du 8 mars 2001,
Ministre de la Défense (direction
de la protection et de la sécurité
de la défense en Polynésie française)**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 8 mars 2001 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 11 décembre 2000 concernant la communication de la copie du rapport de mutation vous concernant détenu par la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD/D6) du ministère de la Défense.

La commission a constaté que ce document faisait l'objet d'une classification en application de l'article 413-9 du nouveau Code pénal. Or, la communication de tels documents est désormais exclusivement régie par les dispositions de la loi du 8 juillet 1998 instituant une commission consultative du secret de la défense nationale. Elle n'a dès lors pu que se déclarer incompétente pour se prononcer sur votre demande.

Étendue des obligations des administrations

Notion de détention des documents

Avis n° 20001773 du 25 mai 2000, Préfet de Seine-Saint-Denis

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 25 mai 2000 et a émis un avis favorable à la communication à Monsieur C., par vous-même, des documents suivants :

- trois marchés négociés par la commune de Bagnolet avec les associations Lithos, Altia Club Aladin et Vacances musicales sans frontières, transmis au préfet ;
- demande d'annulation du préfet avec sa motivation des trois marchés négociés ;
- trois transactions en non remboursement à la commune signées par le maire de Bagnolet avec ces associations, à la suite du conseil municipal du 13 octobre 1999, transmises au préfet.

Ces documents administratifs lui sont en effet communicables de plein droit, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, modifiée par celle du 12 avril 2000, sans que la circonstance que vous déteniez certains de ces documents, qui émanent d'une commune, dans le cadre du contrôle de légalité, puisse faire obstacle à leur communication par vous-même.

Avis n° 19993401 du 7 octobre 1999, Maire de Sainte-Colombe

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 7 octobre 1999 et a émis un avis favorable à la communication à Monsieur le secrétaire de l'Association de défense des citoyens contre les abus des administrations, par vous-même, d'une copie des documents suivants concernant la procédure de modification du plan d'occupation des sols en cours de révision :

- délibération du conseil municipal ayant décidé la mise en révision du plan d'occupation des sols ;

- délibération du conseil municipal concernant le bilan de la concertation préalable ;
- délibération du conseil municipal décidant l'ouverture de l'enquête publique ;
- dossier soumis à l'enquête publique ;
- intégralité du registre d'enquête ;
- rapport du commissaire enquêteur ;
- délibération du conseil municipal approuvant le plan d'occupation des sols révisé.

La commission n'a pu que déclarer sans objet la demande relative aux trois premiers documents à laquelle vous avez informé la commission lui avoir donné satisfaction.

Elle a estimé en revanche, s'agissant des autres documents, qu'ils constituaient des documents administratifs dont la communication au requérant de plein droit, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, ne pouvait être différée. En particulier, la commission a estimé que les délais fixés par le législateur pour l'exercice du contrôle de légalité ne sauraient constituer un motif pour différer la communication des documents en cause, qui doivent être considérés comme achevés dès lors que le conseil municipal a délibéré.

Notion de diffusion publique

Avis n° 20002701 du 6 juillet 2000, Président de la Société d'économie mixte pour le développement et l'aménagement du Gers (SEM GERS)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 6 juillet 2000 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 16 juin 2000, et relative aux comptes détaillés de la Société d'économie mixte pour le développement et l'aménagement du Gers (SEM GERS) pour l'exercice 1998.

La commission a constaté, qu'en application du décret du 23 mars 1967, ces comptes ont été déposés au greffe du tribunal de commerce d'Auch où ils sont aisément consultables soit sur place, soit par simple consultation télématique ou informatique, moyennant le paiement d'une somme modeste. Elle a, dès lors, considéré qu'ils faisaient l'objet d'une diffusion publique telle qu'elle est prévue à l'article 2 (alinéa 2) de la loi du 17 juillet 1978,

modifiée par celle du 12 avril 2000 et elle a déclaré irrecevable votre demande d'avis.

Avis n° 20003417 du 5 octobre 2000, Premier président de la Cour des comptes

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 5 octobre 2000 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 10 août 2000, et relative aux conclusions de la Cour concernant la CARAC.

En réponse à la demande qui lui a été adressée, le premier président de la Cour des comptes a informé la commission que ces conclusions figuraient dans un rapport public particulier de la Cour des comptes, publié en juin 2000, intitulé « L'effet de la solidarité nationale à l'égard des anciens combattants ».

La commission n'a pu, dès lors, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, modifiée par celle du 12 avril 2000, que déclarer irrecevable votre demande d'avis en tant qu'elle concerne un document qui fait l'objet d'une diffusion publique. Elle en a informé le premier président de la Cour des comptes.

Conseil n° 20003645 du 19 octobre 2000, Directeur départemental de l'agriculture et de la forêt de l'Allier

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 19 octobre 2000 votre demande de conseil relative au caractère communicable du dossier du refus d'autorisation d'exploiter notifié à la société ARROW et notamment de :

- la demande d'autorisation présentée par la société ;
- la délibération de la commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA) ;
- la décision préfectorale affichée à la mairie concernée.

Sous réserve de l'occultation des mentions susceptibles de porter atteinte au secret de la vie privée de l'exploitant, notamment son adresse personnelle, les pièces d'un dossier d'autorisation d'exploiter ayant abouti soit à une autorisation, soit à un rejet de la demande, doivent être communiquées aux personnes qui en font la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, modifiée par celle du 12 avril 2000.

La demande d'autorisation fait partie de ce dossier et doit être communiquée, il en va de même des délibérations de la

commission départementale d'orientation de l'agriculture. S'agissant de la décision de rejet de la demande d'autorisation, elle constitue également un document communicable. La circonstance qu'elle fasse l'objet d'un affichage en mairie est sans incidence sur le droit à communication prévu par les dispositions de la loi du 17 juillet 1978, cet affichage ne constituant pas une diffusion publique au sens de l'article 2 de cette loi.

Conseil n° 20003890 du 19 octobre 2000, Préfet de Maine-et-Loire

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 19 octobre 2000 votre demande de précisions relatives à l'interprétation qu'il convient de donner à l'expression « diffusion publique » introduite par la loi du 12 avril 2000 modifiant celle du 17 juillet 1978, notamment dans le domaine de l'expropriation pour cause d'utilité publique et de l'urbanisme, des mesures de publicité étant organisées dans ces deux domaines, qu'il s'agisse de mesures d'affichage ou de diffusion dans la presse locale.

La commission a considéré que les mesures d'affichage, par essence localisées et le plus souvent temporaires et partielles ne pouvaient constituer une « diffusion publique » au sens de la loi du 12 avril 2000.

S'agissant de l'insertion d'avis ou de décisions dans les journaux locaux prévue par certaines dispositions du Code de l'urbanisme ou du Code de l'expropriation, ce sont des mesures de publicité destinées à informer de l'existence d'un projet ou d'une décision, mais qui ne constituent pas non plus la « diffusion publique » des documents administratifs relatifs à ce projet ou à cette décision.

Avis n° 20004094 du 7 décembre 2000, Ministre de l'Agriculture et de la Pêche

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 7 décembre 2000 et a émis un avis favorable à la communication à Monsieur H. C. (Les Amis de la Terre du Val-de-Seine), par vous-même, de la copie du rapport rédigé par la mission d'évaluation du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole.

Elle a considéré en effet que ce document administratif entrait bien dans le champ de la loi du 17 juillet 1978 et lui est

communicable de plein droit. La commission a bien noté que ce document avait fait l'objet d'une mise en ligne sur le site internet du ministère, mais elle a estimé qu'à la date de la demande, la mise en ligne d'un document sur le site internet du ministère ne pouvait être regardée comme une diffusion publique au sens de l'article 2 de la loi dispensant l'autorité administrative de ses obligations en matière de communication de documents.

Notion de documents réalisés dans le cadre d'un contrat de prestation de service

**Avis n° 20002484 du 27 juillet 2000,
Préfet des Bouches-du-Rhône**

121

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 27 juillet 2000 et a émis un avis favorable à la communication à Maître P. (Cabinet d'architectes RCT), par vous-même, de la copie de documents relatifs à un marché de maîtrise d'œuvre attribué au cabinet d'architectes RCT :

- rapports de fin de phase établis par le bureau de contrôle SOCOTEC à la demande du directeur départemental de l'équipement concernant les phases avant-projet sommaire, avant-projet définitif et projet ;
- rapport d'audit établi par M. P., nouvel architecte désigné à la suite de la résiliation du marché.

Ces documents administratifs lui sont en effet communicables de plein droit, en application des articles 2 et 6 de la loi du 17 juillet 1978, modifiée par celle du 12 avril 2000.

La circonstance que ces documents pourraient être communiqués au cabinet RCT dans le cadre de la procédure juridictionnelle en cours ne saurait, en tout état de cause, faire obstacle à leur communication sur le fondement des dispositions de la loi susmentionnée.

D'autre part, ces documents ne peuvent être regardés comme ayant été « réalisés dans le cadre d'un contrat de prestation de service exécuté pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées » au sens de l'article 7-3° de la loi du 12 avril 2000 modifiant celle du 17 juillet 1978. Ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires ayant précédé leur adoption, ne visent

que les documents établis par des administrations au profit de personnes extérieures, sur commande. Les rapports réclamés par le cabinet RCT ont été établis, quant à eux, pour l'administration, en exécution d'une mission de service public. Ils ont ainsi le caractère de documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978 et, dès lors qu'ils ne sont plus préparatoires à des décisions devant intervenir, ils sont communicables, sans réserve, à la personne qu'ils concernent.

Modalités pratiques de communication

Accès aux documents sur support numérique

Conseil n° 20001508 du 27 avril 2000, Président de l'association syndicale autorisée du canal d'irrigation de Gignac

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 27 avril 2000 votre demande de conseil relative à la communication des documents suivants :

- budgets 1993 à 1998 de l'association syndicale ;
- liste des sociétaires payant la redevance relative aux frais d'investissement et de fonctionnement.

Concernant les documents budgétaires de l'association, elle a estimé qu'ils étaient communicables de plein droit à toute personne, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

Quant à la liste des sociétaires, vos services ont précisé qu'il s'agit du rôle de recouvrement de la redevance, qui n'existe actuellement que sur support informatique. La commission a considéré qu'en application de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 modifiée par la loi du 12 avril 2000, un document administratif peut désormais revêtir la forme d'un « document existant sur support informatique ou pouvant être obtenu par un traitement automatisé d'usage courant ». Le fait que cette liste n'existe actuellement que sur support informatique ne saurait, dès lors, être un obstacle à sa délivrance.

Par ailleurs, la commission a précisé que dans ce rôle de recouvrement, les mentions concernant la surface détenue par chaque propriétaire et le montant de la taxe due par chacun d'entre eux ne sont pas communicables. En effet, ce sont des informations dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée des sociétaires, en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 modifié par la loi du 12 avril 2000.

Quant aux modalités de cette communication, la commission a précisé par ailleurs qu'en application de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée par la loi du 12 avril 2000, l'accès aux documents administratifs s'exerce notamment par « la délivrance d'une copie facilement intelligible sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou sur papier, au choix du demandeur ». Ce dernier est dès lors en droit de demander cette communication sur support informatique, dans la mesure où il s'agit du support effectivement utilisé par vos services pour la gestion de la liste réclamée.

La commission a cependant précisé, au regard des renseignements que vous lui avez fournis, que si la délivrance du document sur support informatique après occultation des données relatives à la vie privé ne pouvait être obtenue par un « traitement automatisé d'usage courant », au sens de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 modifiée par la loi du 12 avril 2000, il vous appartient de fournir à l'intéressé une version papier de ce document.

Conseil n° 20001574 du 27 avril 2000, Maire de Sainte-Geneviève-des-Bois

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 27 avril 2000 votre demande de conseil relative à l'obligation pour le maire de satisfaire une demande de communication sur support informatique (disquette ou CD-Rom) de la liste des mandatements de la commune pour l'année 1999, et aux modalités de cette communication.

Elle a rappelé qu'en application de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée par la loi du 12 avril 2000, l'accès aux documents administratifs peut notamment s'exercer, au choix du demandeur, par la délivrance d'une copie facilement intelligible sur un support identique à celui utilisé par l'administration, ou sur papier.

Ainsi que vos services l'ont précisé à la commission, la commune utilise un support informatique, à savoir une disquette, pour gérer

cette liste. Dès lors, la commission a considéré que le demandeur, en application de l'article précité, a le choix entre la délivrance de ce document sur disquette ou sur papier. Il ne saurait en revanche exiger que cette délivrance s'effectue sur CD-Rom, dans la mesure où ce n'est pas le support utilisé par l'administration.

Concernant les modalités de délivrance du document, la commission a rappelé que cette dernière s'effectue aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de la reproduction.

Conseil n° 20002031 du 11 mai 2000, Président du syndicat d'agglomération nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 11 mai 2000 votre demande de conseil relative à la communicabilité à un administré qui en fait la demande du plan d'occupation des sols *via* internet.

Ce document est communicable à toute personne qui en ferait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, modifiée par celle du 12 avril 2000. Il peut être communiqué par l'internet dans la mesure où l'administration en dispose sur support informatique et qu'elle est connectée au réseau. L'éventuel manque de contrôle sur l'utilisation ultérieure des documents transmis par cette voie ne saurait faire obstacle à leur communication.

Enfin, la communication par cette voie peut être tarifée au coût réel : vous pouvez ainsi demander le paiement des frais de transmission qui pourront intégrer les frais d'amortissement du matériel informatique.

Choix des modalités d'accès

Avis n° 20002718 du 27 juillet 2000, Maire du Rouret

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 27 juillet 2000 et a émis un avis favorable à la communication à Monsieur L. (Association de soutien et de défense des intérêts communaux du Rouret), par vous-même, des documents suivants :

- copie du fichier fourni par la Lyonnaise des eaux, avec indication des numéros d'identification des compteurs et occultation des noms patronymiques ;
- copie sur support informatique des budgets 1999 et du budget primitif 2000.

Ces documents administratifs lui sont en effet communicables de plein droit, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. La circonstance que la commune a déjà diffusé spontanément une version des budgets sur papier ne fait pas obstacle à ce qu'elle remette une copie de ces mêmes documents sur disquette, à la demande de l'association.

La commission précise que la commune est seulement tenue d'effectuer une copie sur disquette. Elle n'a pas à se charger de la conversion du logiciel spécifique qu'elle utilise.

Avis n° 20003066 du 24 août 2000, Préfet du Doubs

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 24 août 2000 et a émis un avis favorable à la communication à Madame N. (Comité de défense de l'environnement du pays de Rougemont), par vous-même, de la possibilité pour la requérante de consulter en préfecture des délibérations du conseil municipal de Mesandans, afin de comparer le registre des délibérations avec les extraits qui vous ont été transmis.

Ces documents administratifs lui sont en effet communicables de plein droit, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, modifiée par celle du 12 avril 2000, qui dispose que « les autorités [...] sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent, aux personnes qui en font la demande... ». La double circonstance que vous déteniez ces documents dans le cadre du contrôle de légalité et qu'aient pu être communiquées au demandeur les copies conservées par la commune, ne peuvent faire obstacle à leur communication par vous-même.

Les secrets protégés par la loi

Les secrets absolus (article 6-I)

Sécurité publique

**Avis n° 20000167 du 6 janvier 2000,
Ministre de l'Intérieur
(direction des libertés publiques)**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 6 janvier 2000 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 14 décembre 1999 à la suite du refus opposé à votre demande de communication des quatre fiches techniques (« interpellation sur le territoire », « l'identification des étrangers », « la rétention et le transfert des étrangers à éloigner », « l'exécution des mesures d'éloignement ») annexées à la circulaire du 11 octobre 1999 sur l'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

La commission, ayant constaté que ces documents décrivent, à l'attention des autorités publiques chargées d'assurer l'exécution des mesures d'éloignement prises à l'encontre des étrangers qui en sont l'objet, les actions qui peuvent être menées en vue de faire échec aux tentatives de se soustraire à ces mesures, a considéré que leur communication serait de nature à obérer l'efficacité de la politique gouvernementale mise en œuvre pour améliorer l'exécution des mesures d'éloignement.

En conséquence, elle a estimé que leur communication serait susceptible de porter atteinte à la sécurité publique que protège l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, et elle a émis un avis défavorable à la communication des documents précités.

**Avis n° 20003384 du 7 septembre 2000,
Préfet de police de Paris
(direction de la Police judiciaire)**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 7 septembre 2000 et a émis un avis favorable à la communication à Monsieur D. (Groupe information asiles), par vous-même, de la copie de la circulaire n° 5-91 du 8 février 1991 intitulée « les aliénés » et organisant la police des malades mentaux.

Ce document administratif lui est communicable, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, modifiée par celle du 12 avril 2000.

La commission a estimé notamment que la communication de cette circulaire, étant donné son caractère général, n'était pas susceptible de porter atteinte à la sécurité publique au sens du paragraphe I de l'article 6 de la loi susmentionnée.

Secret des délibérations du Gouvernement

Avis n° 20004253 du 23 novembre 2000, Ministre de la Justice (direction des Affaires civiles et du Sceau)

127

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 23 novembre 2000 et relative à la communication à Monsieur R., par vous-même, des documents préparatoires établis par le ministère de la Justice dans le cadre du décret 99-925 relatif à l'accueil de l'embryon :

- 1) note interne afférente à l'analyse des problèmes soulevés par l'élaboration du texte ;
- 2) échange de courriers avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

La commission a émis un avis favorable à la communication à Monsieur R., comme à toute personne qui en ferait la demande, des documents administratifs demandés, qui ne portent nulle atteinte au secret des délibérations du gouvernement au sens des dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, compte tenu de leur caractère purement technique et du fait que le décret déjà publié à l'élaboration duquel ils ont contribué, se borne à détailler les modalités pratiques d'une procédure déjà fixée par la loi.

Avis n° 20004354 du 7 décembre 2000, Ministre de l'Équipement (DDE de l'Eure)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 7 décembre 2000 et a émis un avis favorable à la communication à Madame G. (Association des usagers des forêts d'Evreux et ses environs), par vous-même, de la copie de deux procès-verbaux de clôture de la

conférence d'instruction mixte à l'échelon local et à l'échelon central respectivement du 21 juin 1999 et 6 juillet 1999.

Compte tenu de la position prise par la cour administrative d'appel de Nantes dans sa décision du 7 octobre 1999 « Association Manche-Nature » dans une espèce analogue et considérant qu'il ne ressort pas de l'examen de ces documents que leur communication risque de porter atteinte au secret des délibérations du gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif, la commission a considéré que ces documents administratifs lui sont en effet communicables de plein droit, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, modifiée par celle du 12 avril 2000.

Les documents communicables aux seules personnes intéressées (article 6-II)

Notion de personne intéressée

Avis n° 19994271 du 6 janvier 2000, Directeur du centre hospitalier de Sarreguemines (hôpital du Parc)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 6 janvier 2000 et relative à la communication à Mademoiselle B., par vous-même, du dossier médical de naissance de la requérante.

La commission a considéré que dans les cas où il n'a pas été constitué de dossier séparé pour la mère (dossier d'accouchement) et pour l'enfant (dossier de naissance), le dossier d'accouchement doit être considéré comme celui de la mère et de l'enfant pour les parties qui le concernent. Elle a émis un avis favorable à la communication de ce dossier à l'enfant majeur, en application de l'article 6 bis de la loi du 17 juillet 1978, sous réserve de l'occultation des mentions médicales concernant la mère et de celles relatives à sa vie privée. Ces mentions sont en effet couvertes par le secret de la vie privée protégé par l'article 6 de la loi précitée.

Par ailleurs, ce dossier est transmissible à l'enfant devenu majeur, que l'accouchement ait lieu sous X ou pas et l'identité de la mère n'étant pas un élément de vie privée, il lui est communicable, sauf si celle-ci, en accouchant sous X, a manifesté par ailleurs la

volonté expresse de conserver le secret de son identité vis-à-vis de son enfant.

**Conseil n° 20001253 du 16 mars 2000,
Directeur de l'établissement public de santé
de Perray-Vaucluse**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 16 mars 2000 votre demande de conseil relative à la communicabilité du dossier médical d'une patiente décédée en juin 1987 et de la possibilité de communiquer ce dossier à la nièce de la patiente décédée représentée par son représentant légal.

La commission a rappelé qu'elle admettait, sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, que les ayants droit d'une personne décédée puissent obtenir communication du dossier médical du patient défunt. Elle estime toutefois que cette communication n'est possible qu'à la condition que l'administration n'ait pas connaissance d'un litige entre les ayants droits à ce sujet, que le défunt n'ait pas formellement exprimé, de son vivant, son opposition à cette communication, et que le médecin traitant n'estime pas cette communication impossible au vu des secrets concernant le défunt dont il a été le dépositaire.

La commission a considéré que le conjoint de la personne décédée était en droit d'obtenir cette communication en application de l'article 6 bis de la loi du 17 juillet 1978. Il en va de même pour les enfants du défunt. La commission a toutefois estimé que ce droit ne s'étendait pas en principe, et sur le fondement de la loi précitée, aux collatéraux, sauf lorsque les circonstances de l'affaire établissent un lien particulier entre le demandeur et la personne décédée. Il peut en aller ainsi, notamment, lorsque le demandeur est le seul ayant droit de la personne décédée ou lorsque le demandeur a pris un soin particulier de la personne décédée.

La commission a ajouté que l'administration était en droit, avant de procéder à une communication, de s'assurer de la réalité des liens du demandeur avec la personne décédée, en demandant la production de tous actes ou éléments de nature à établir que la communication peut intervenir en conformité avec la loi du 17 juillet 1978.

**Avis n° 20003810 du 9 novembre 2000,
Directeur général des Impôts (direction
des services fiscaux des Pyrénées-Orientales)**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 9 novembre 2000 et a émis un avis favorable à la communication par vous-même, de la copie de documents concernant Madame W., née T., décédée le 26 avril 2000, à sa sœur et héritière, Madame V. :

- déclaration de revenus 1999 ;
- déclarations 1999 des montants bruts des revenus des valeurs mobilières effectuées par la Caisse d'épargne (Prades), le Crédit lyonnais (Prades) et La Poste (Vernet-les-Bains).

La commission a considéré en effet que, si les documents demandés sont bien couverts par le secret de la vie privée protégé par le paragraphe II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, modifiée par celle du 12 avril 2000, et sont, à ce titre, communicables uniquement à l'intéressé et non aux tiers, ce secret ne peut toutefois être opposé aux successeurs du défunt (c'est-à-dire les héritiers, les légataires universels ou à titre universel), dès lors que les documents sollicités permettent d'établir la dette fiscale de la succession et de liquider celle-ci.

**Conseil n° 20003867 du 23 novembre 2000,
Directeur du centre hospitalier de
Saint-Egrève**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 23 novembre 2000 votre demande de conseil relative à la possibilité pour une personne souhaitant obtenir la communication du dossier médical de son arrière grand-mère décédée à l'hôpital, de désigner son mari comme médecin intermédiaire pour la communication ou, dans le cas contraire, de désigner un médecin de nationalité étrangère alors que la demanderesse réside au Sénégal et son mari, médecin, est français.

1) La commission a estimé que le demandeur pouvait désigner, en application de l'article 6 bis de la loi du 17 juillet 1978, tout médecin qui, au jour de la demande d'accès, est dans une situation régulière au regard de la réglementation applicable à la reconnaissance de la qualité du médecin. Rien ne s'oppose à ce que le médecin désigné soit le conjoint ou le parent du demandeur, dans la mesure où celui-ci remplit la condition susvisée.

Le demandeur peut également désigner un médecin étranger, dès lors que la qualité de ce médecin est apparente (notamment : nom, spécialité, adresse figurant dans la déclaration faite par le demandeur) sans qu'il y ait lieu pour l'établissement de santé de vérifier si ce médecin est dans une situation régulière au regard de la réglementation de son pays.

2) La commission a cependant estimé que le droit d'accès au dossier médical consenti aux proches de personnes décédées sur la base de la loi du 17 juillet 1978 ne saurait recevoir application dans le cas de l'arrière petite-fille de l'intéressée. Aussi le dossier médical concerné ne peut-il lui être communiqué en application du paragraphe II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, modifiée par celle du 12 avril 2000.

Il est en revanche possible pour la demanderesse d'accéder à ce dossier par dérogation aux délais légaux de communication des archives publiques en application de l'article 8 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives, cet accès ne nécessitant pas l'intermédiaire d'un médecin. Mais cette dérogation doit être soumise à la décision de la ministre de la Culture (direction des Archives de France) qui statuera après accord du service qui assure la conservation des archives, soit, en l'occurrence, le centre hospitalier de Saint-Egrève. En cas de refus de la dérogation, la CADA pourrait être saisie.

**Avis n° 20010087 du 11 janvier 2001,
Directeur du centre hospitalier universitaire
de Brest (direction du contentieux)**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 11 janvier 2001 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 18 décembre 2000 à la suite du refus du directeur du centre hospitalier universitaire de Brest de communiquer à Monsieur R., par votre intermédiaire, le dossier médical de son père aujourd'hui décédé, qui a été hospitalisé dans cet établissement du 8 février au 22 février 1999.

La commission a rappelé que les dispositions du paragraphe II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, modifiées par celle du 12 avril 2000, réservent en principe la communication des documents contenant des informations couvertes par le secret médical à la personne intéressée, par l'intermédiaire d'un médecin qu'il lui appartient de désigner. Toutefois, la commission admet, par dérogation à ces dispositions, que le droit d'accès reconnu par ces

dispositions puisse être étendu aux proches de l'intéressé lorsque celui-ci est décédé, à la condition expresse toutefois qu'il ne s'y soit pas opposé de son vivant et que l'administration qui détient les documents sollicités n'ait pas connaissance d'un litige entre les proches à ce sujet.

Relevant qu'en l'espèce, le frère de M. R. s'était expressément opposé à la communication du dossier médical de son père, la commission a, en conséquence, émis un avis défavorable à la communication de ce document sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978.

Elle a tenu à rappeler toutefois que les dispositions de l'article R. 710-2-2 du Code de la santé publique, sur le fondement desquelles elle n'est pas compétente pour se prononcer, permettent, quant à elles, aux patients, ou à leurs ayants droit en cas de décès, d'accéder sans condition aux dossiers médicaux conservés par les établissements de santé publics ou privés. Rien n'interdit donc à M. R. de former une nouvelle demande sur le fondement de ces dispositions.

Informations protégées

Avis n° 19990517 du 18 février 1999, Directeur de l'URSSAF de l'Ariège

La commission a estimé que dès lors que la déclaration annuelle de données sociales pour 1996 détenue par votre organisme émane d'une collectivité publique, c'est un document communicable par vous-même ou par la collectivité qui l'a établi, au choix du demandeur, après occultation des seuls éléments dont la communication permettrait de connaître l'appréciation portée sur la façon de servir des fonctionnaires (rémunération totale) ou risquerait de porter atteinte au secret de la vie privée des salariés : numéro de sécurité sociale, adresse personnelle, charges de familles, état marital, etc. Aucune des informations contenues sur ces documents auxquelles le requérant souhaite avoir accès, n'est de cette nature.

Enfin, la commission a rappelé que l'occultation de certaines informations sur des documents ne saurait s'apparenter à l'élaboration d'un document, mais rentre bien dans le cadre de la communication telle que prévue par la loi du 17 juillet 1978.

S'agissant des documents concernant les années 1997 et 1998 qui ne vous ont pas été transmis, mais qui sont détenus par un centre de traitement, la commission a déclaré la demande sur ce point irrecevable, car mal dirigée, en vous invitant à indiquer au requérant quelle administration les détient.

Avis n° 19994004 du 2 décembre 1999, Maire de L'Hôpital

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 2 décembre 1999 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 8 novembre 1999 à la suite du refus opposé à votre demande de communication de l'intégralité des mandats de paiement nominatifs concernant l'ensemble des salariés de la commune pour le mois de septembre 1999 et des pièces annexes s'y rapportant.

La commission a émis un avis défavorable à la communication de ces documents qui sont de nature à porter atteinte au secret de la vie privée des agents de la commune en ce que le montant des mandats de paiement nominatifs des salariés reflète non seulement le grade et l'échelon atteints par chacun de ces agents, mais, et de manière non séparable, une appréciation portée sur la manière de servir des agents comme d'éventuels avantages liés à leur situation familiale.

Au demeurant, la commission a émis l'avis que, eu égard à l'importance du volume des documents sollicités, cette communication, si elle n'avait pas été contraire au secret de la vie privée, aurait été également irrecevable car revêtant un caractère abusif.

Conseil n° 20002354 du 8 juin 2000, Président du conseil de Paris (DASES)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 8 juin 2000 votre demande de conseil relative à la communicabilité du dossier de pupille de Monsieur M., notamment le bulletin de renseignements mentionnant l'identité complète de sa mère, sachant qu'elle a accouché sous X et qu'il n'existe aucun document stipulant qu'elle souhaitait expressément le secret de son identité vis-à-vis de son enfant.

La loi du 17 juillet 1978 prévoit que ne sont pas communicables les documents administratifs dont la communication porterait atteinte aux secrets protégés par la loi. Mais le secret de l'état civil

d'un enfant abandonné ne doit être gardé qu'à condition que son père ou sa mère l'ait demandé expressément. Ceci signifie que dans le procès-verbal d'abandon doit figurer une demande du secret explicite de la mère, signée particulièrement. Le seul fait que la mère ait accouché sous X ne saurait suffire à établir qu'elle a usé de la possibilité de demander, par rapport à son enfant, le secret de l'état civil.

Ce dossier est donc communicable à Monsieur M. en application de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, modifiée par celle du 12 avril 2000.

Avis n° 20003680 du 9 novembre 2000, Directeur général de la Comptabilité publique

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 9 novembre 2000 et a émis un avis favorable à la communication à Monsieur B. (Association syndicale nationale interprofessionnelle de France), par vous-même, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, de la décision accordant à M. R. remise gracieuse partielle du débet prononcé à son encontre par jugement de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

Elle a estimé, en effet, que ce document ne contient aucun élément dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée et des dossiers personnels ni au secret des délibérations des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif. Il n'entre donc pas dans le champ des restrictions prévu par l'article 6, I et II de la loi du 17 juillet 1978, modifiée par celle du 12 avril 2000.

Compétence élargie de la CADA

Listes électorales (article 5-I)

Avis n° 20002265 du 22 juin 2000, Maire de Marseille

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 22 juin 2000 et

a émis un avis favorable à la communication à Monsieur B., par vous-même, de la liste électorale de Marseille.

Ce document administratif lui est en effet communicable de plein droit dans son intégralité, en application de l'article L. 28 du Code électoral que la commission est désormais compétente pour interpréter, depuis l'intervention de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, conformément aux dispositions de l'article 5-1 nouveau de la loi du 17 juillet 1978 modifiée.

Conformément aux dispositions de l'article 4 de cette loi, la communication d'un document administratif peut, si le demandeur l'exige, s'effectuer par la délivrance d'une copie sous forme de support informatique dès lors que ledit document existe sous cette forme. Or, il ressort des pièces du dossier soumis à la commission, notamment de l'exposé des motifs de l'arrêté municipal du 27 mars et d'une note, en date du 23 mars 2000, de la direction informatique de la ville de Marseille, que la liste électorale existe sous forme informatique.

Conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi, ce document doit être communiqué à celui qui le sollicite « aux frais de ce dernier, sans que ces frais ne puissent excéder le coût de cette reproduction dans des conditions prévues par décret ». La circonstance que le décret ainsi prévu n'ait pas encore été pris, à la date du présent avis, ne saurait faire obstacle à la délivrance à titre onéreux d'un document administratif.

Il appartient donc à l'administration sollicitée, saisie d'une telle demande, d'y faire droit, conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée, sans attendre l'intervention du décret que cet article *in fine* prévoit. La CADA attire toute l'attention de l'autorité municipale sur le fait qu'un tarif prohibitif, comme celui qui a été proposé au demandeur (70 516 francs), équivaut à un refus de communication.

Par conséquent, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la légalité de l'arrêté municipal du 27 mars 2000 dont vous avez informé la commission qu'il allait être rapporté, la commission est d'avis que la liste électorale de Marseille est communicable à M. B. dans les conditions définies au b de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée.

Archives publiques

Avis n° 20002710 du 24 août 2000, Directeur des Archives de France

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 24 août 2000 relative au refus de dérogation qui a été opposé le 16 mai 2000 par Monsieur le directeur du centre hospitalier de Moulins-Yzeure à Monsieur L. concernant les archives conservées par le centre hospitalier de Moulins-Yzeure.

1) La commission a émis un avis favorable à la communication, à Monsieur L., par Monsieur le directeur du centre hospitalier de Moulins-Yzeure des documents conservés sous les cotes Ad I2a, Ad II 5°, Ad II3c, Ad III4, Car V7d et Car V7°. D'ailleurs, le directeur de l'hôpital de Moulins-Yzeure a informé la commission qu'il était prêt à communiquer les documents.

2) En ce qui concerne, en revanche, les autres documents figurant dans la demande, ceux-ci contiennent des informations susceptibles de mettre en cause le secret de certains dossiers personnels et ne sont en tant que tels communicables de plein droit qu'après l'expiration du délai de cent vingt ans à compter de la date de naissance de ces personnes, délai prévu par l'article 7, alinéa 2, de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives.

La commission a estimé qu'il n'y avait pas lieu de déroger à cette règle. Elle a tenu compte, eu égard au caractère récent des documents, de ce que les personnes concernées dont l'activité s'est déroulée dans l'hôpital où exerce Monsieur L., peuvent être encore en vie.

Avis n° 20003005 du 24 août 2000, Ministre de la Culture et de la Communication (direction des Archives de France) / Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 24 août 2000 et relative à la communication à Monsieur S., des documents des Archives nationales portant les cotes F12/11801-11810 (cartons entiers) concernant des rapports internes du ministère de l'Économie et des Finances pour la période 1953-1965.

La commission a émis un avis favorable à la communication de ces documents, par dérogation aux dispositions de l'article 7 alinéa 5 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives qui fixent à soixante ans le délai de communicabilité des informations intéressant la sûreté de l'État.

La commission a tenu compte, outre de la relative ancienneté des documents, de l'intérêt scientifique de la recherche et du fait que ces documents avaient d'ores et déjà fait l'objet d'une communication en dérogation à la règle de soixante ans, au profit d'un autre chercheur.

**Avis n° 20003184 du 24 août 2000,
Ministre de la Culture et de la Communication
(direction des Archives de France) /
Ministre de l'Équipement, des Transports
et du Logement**

137

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 24 août 2000 et relative à la communication à Madame G., par vous-même, des documents des Archives nationales portant les cotes 19860316, art. 1-13 et 19860317, art. 1-2 concernant d'une part, l'épuration administrative de fonctionnaires des services de navigation ou des services maritimes, et d'autre part, des dossiers de gestion de personnel (nomination, titularisation) du ministère de l'Équipement.

Elle a émis un avis favorable à la communication, à Madame G., de ces documents, par dérogation aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 7 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives qui fixent à cent vingt ans à compter de la date de naissance des intéressés, le délai de communication des dossiers de personnel.

La commission a tenu compte de l'intérêt scientifique des travaux portant sur un secteur d'une administration technique bien délimité, et sur des faits historiques dont l'étude scientifique ne peut se faire que par l'exploitation de documents d'archives.

**Avis n° 20004384 du 23 novembre 2000,
Ministre de la Culture et de la Communication
(direction des Archives de France) / Président
de la République**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 23 novembre 2000 et portant sur la communication à Mademoiselle F. des documents des archives nationales portant les cotes 5 AG 1/228, 229,

230, 231 et 238 et concernant les dossiers de la cellule diplomatique de la Présidence de la République relatifs à l'Inde, l'Irak, l'Iran, Israël et le Pakistan pour la période de 1958-1969.

La commission a émis un avis favorable à la communication de ces documents, par dérogation aux dispositions de l'article 7, alinéa 5 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives, qui fixent à soixante ans le délai de communicabilité des informations intéressant la sûreté de l'État ou la défense nationale.

La commission a estimé, au vu du contenu de ces documents, que ceux-ci comportaient des informations générales sur la politique de la France, vis-à-vis de ces pays, en matière de nucléaire civil ou militaire, mais ne fournissaient aucune donnée technique dans ce domaine. Elle a, en outre, tenu compte de l'intérêt scientifique de la recherche et du nombre important d'ouvrages historiques déjà publiés sur la politique étrangère en matière nucléaire de la France à cette époque.

Elle a, enfin, considéré le fait que deux de ces documents, relatifs à l'Inde et Israël, avaient d'ores et déjà fait l'objet d'une communication en dérogation à la règle de soixante ans, au profit d'autres chercheurs, le dossier relatif à Israël ayant donné lieu à une publication où l'information concernant la politique nucléaire de la France vis-à-vis de ce pays est évoquée de façon précise.

**Avis n° 20004507 du 21 décembre 2000,
Ministre de la Culture et de la Communication
(direction des Archives de France) / Centre
des archives d'outre-mer**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 21 décembre 2000 et portant sur la communication à Monsieur G., de la copie des documents portant sur le gouvernement général de l'Algérie et enregistrés sous les numéros : 12 CAB 19 ; 14 CAB 182, 225 ; 15 CAB 46, 83.

La commission a émis un avis favorable à la communication de ces documents, par dérogation aux dispositions de l'article 7, alinéa 5 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives, qui fixent à soixante ans le délai de communicabilité des informations mettant en cause la vie privée ou intéressant la sûreté de l'État ou la défense nationale.

La commission a tenu compte en effet du sérieux du projet de recherche, de l'intérêt incontestable que présente la consultation de

ces documents dans le cadre de cette recherche et du fait que quatre des cinq cartons d'archives demandés ont déjà fait l'objet d'une communication à d'autres chercheurs.

**Avis n° 20004517 du 21 décembre 2000,
Ministre de la Culture et de la Communication
(direction des Archives de France) / Conseil
général d'Ille-et-Vilaine, archives
départementales**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 21 décembre 2000 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 13 novembre 2000 à la suite du refus opposé à votre demande de consultation par dérogation des documents d'archives publiques non librement communicables, conservés aux archives départementales d'Ille-et-Vilaine et sous les numéros :

- 43 W 50, 51, 103 ;
- 134 W 6, et concernant la carrière d'un intendant de police au cours des années 1942 à 1944.

Constatant que ces documents entrent soit dans le champ des dispositions d'une part, de l'alinéa 2 de l'article 7, de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives, qui fixent à cent vingt ans à compter de la date de naissance de l'intéressé le délai de communicabilité des dossiers de personnel, soit dans le champ de l'alinéa 5 de cet article, qui fixent à soixante ans le délai de communicabilité d'informations mettant en cause la vie privée. La commission a émis un avis défavorable à leur communication par dérogation sur le fondement de l'article 8 de cette même loi.

Elle a estimé en effet qu'il n'y avait pas lieu de déroger à ces dispositions, destinées à protéger la vie privée des intéressés, dès lors que la communication ne s'avérait pas indispensable à la poursuite d'un travail de recherche historique ou généalogique.

**Avis n° 20010430 du 8 février 2001,
Ministre de la Culture (direction
des Archives de France) / Conseil général
du Maine-et-Loire, archives départementales**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 8 février 2001 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 11 janvier 2001 à la suite du refus opposé à votre demande tendant à la

communication, à titre dérogatoire, des documents conservés aux archives départementales du Maine-et-Loire sous la cote de l'article 7 U/98 et relatifs à une instance juridictionnelle ayant eu lieu devant la Cour de Justice en 1945, documents qui ne sont en principe communicables, en vertu de l'article 7 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives, qu'à l'expiration d'un délai de cent ans suivant la clôture du dossier.

La commission a estimé que l'imprécision des motifs de votre demande, fondée uniquement sur un intérêt très général pour l'histoire locale et ne s'inscrivant dans un projet de recherche déterminé ne justifiait pas qu'il soit dérogé aux règles de communication fixées par la loi du 3 janvier 1979, lesquelles sont destinées à assurer la protection de secrets protégés par la loi, et en particulier le secret de la vie privée.

La commission a émis un avis défavorable à la communication des documents précités.

**Avis n° 20010490 du 8 février 2001,
Ministre de la Culture (direction
des Archives de France) / Conseil général des
Bouches-du-Rhône, archives départementales**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 8 février 2001 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 17 janvier 2001 à la suite du refus opposé à votre demande tendant à la communication, à titre dérogatoire, des documents conservés aux archives départementales des Bouches-du-Rhône, sous la cote 1289 W 46 – dossier 4446 et versés par le service régional de police judiciaire de Marseille, documents qui, se rapportant à un meurtre ayant eu lieu en 1961 et ayant fait l'objet d'une procédure juridictionnelle, ne sont en principe communicables qu'à l'expiration d'un délai de cent ans à compter de la clôture du dossier en vertu de l'article 7 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives.

La commission a constaté que les faits en cause, particulièrement dramatiques, étaient relativement récents et mettaient en cause des personnes encore vivantes. Elle a considéré par conséquent que les risques d'atteinte aux secrets protégés par la loi et en particulier au secret de la vie privée étaient trop importants pour que votre demande de dérogation, quelle que soit la légitimité de la démarche qui la fonde, puisse être satisfaite.

Elle a donc émis un avis défavorable à l'octroi de l'autorisation sollicitée.

**Conseil n° 20010635 du 8 février 2001,
Directeur de la DDASS des Bouches-du-Rhône**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 8 février 2001 votre demande de conseil relative à la possibilité d'accorder, sur le fondement de l'article 8 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives, l'autorisation à une étudiante en maîtrise de consulter les dossiers individuels de malades ayant été internés dans un établissement hospitalier spécialisé du département au cours de la période 1873-1940, par dérogation aux dispositions de l'article 7 de cette loi, qui prévoient que de tels documents ne deviennent librement accessibles qu'à l'expiration d'un délai de cent cinquante ans à compter de la date de naissance des intéressés.

La commission a estimé qu'une suite favorable pouvait être donnée à cette demande. Elle a relevé en effet d'une part qu'elle porte, non sur le cas particulier d'un malade, mais sur un nombre important de patients, qui sont, pour la plupart, décédés et dont les dossiers seront étudiés à des fins statistiques et, d'autre part, qu'elle émane d'une personne justifiant d'un projet de recherche précis et sérieux.

La commission a tenu à rappeler de façon générale que l'octroi d'une dérogation sur le fondement de l'article 8 de la loi du 3 janvier 1979 peut être subordonné à l'engagement préalable de son bénéficiaire, de ne divulguer aucune information susceptible de porter atteinte à la sûreté de l'État, à la défense nationale ou à la vie privée des personnes. Lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'informations couvertes par le secret médical, il peut en particulier être demandé au bénéficiaire de la dérogation d'anonymiser les renseignements collectés dans les documents consultés, afin de rendre impossible l'identification des personnes concernées.

**Avis n° 20010895 du 8 mars 2001,
Ministre de la Culture (direction des Archives
de France) / Conseil général de la Dordogne,
archives départementales**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 8 mars 2001 relative à la communication à Madame G. J., par vous-même, du

dossier administratif du maire d'une petite commune du département de la Dordogne, établi en 1944, qui est conservé aux archives départementales sous les cotes 1 W 73 et 1 W 1248.

En vertu de l'article 7 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives, ces documents, qui contiennent des informations touchant à la vie privée de l'intéressé, ne seront librement accessibles aux tiers qu'en 2004. Toutefois, la commission a estimé qu'il pouvait être dérogé à cette règle au profit de M^{me} G., sur le fondement de l'article 8 de cette loi, compte tenu tout à la fois du motif de sa demande de consultation, à savoir l'accomplissement de recherches sur l'histoire de sa famille, de l'ancienneté des documents concernés et du caractère relativement anodin des informations administratives qui y figurent.

Comptes des organismes subventionnés

Conseil n° 20011444 du 5 avril 2001, Président du centre technique régional de la consommation Languedoc-Roussillon

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 5 avril 2001 votre demande de conseil relative aux obligations pesant sur l'association que vous présidez en ce qui concerne la communication de documents budgétaires et comptables, compte tenu de l'entrée en vigueur de la loi du 12 avril 2000 et notamment de son article 10.

Elle a rappelé, en premier lieu, que les dispositions du cinquième alinéa de cet article, lesquelles sont sur ce point d'application immédiate, imposent la communication du budget et des comptes de tout organisme de droit privé ayant reçu une subvention d'une autorité administrative. Entrent dans le champ de cet alinéa tant le budget élaboré au début de l'exercice, que le bilan et le compte de résultats. Cette obligation s'étend aux documents se rapportant aux exercices antérieurs à l'exercice 2000. En revanche, les documents comptables détaillés, notamment le grand livre, qui permettent la confection de ces documents de synthèse ne rentrent pas dans l'obligation de communication.

Elle a indiqué, en second lieu, que l'obligation de communication pesait en principe sur l'autorité administrative ayant accordé la

subvention et non sur l'organisme ayant bénéficié de la subvention, sauf si celui-ci est chargé d'une mission de service public et entre à ce titre dans le champ de la loi du 17 juillet 1978 modifiée. Toutefois, dans cette dernière hypothèse, si l'association a la preuve que les documents communicables qui lui ont été demandés, ont déjà été communiqués par l'autorité administrative concernée, elle peut considérer que la demande qui lui a été faite est devenue sans objet.

Divers

Conseil n° 19993565 du 18 novembre 1999, Directeur général de l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé

143

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 18 novembre 1999 votre demande de conseil relative à la communicabilité des documents issus des différentes étapes du processus d'accréditation d'un établissement de santé, public ou privé :

- demande d'entrée dans la procédure d'accréditation ;
- conclusion d'un contrat d'accréditation ;
- autoévaluation par l'établissement de santé ;
- visite d'accréditation ;
- observations de l'établissement sur le rapport des experts ;
- délibération du Collège de l'accréditation ;
- éventuellement, contestation par l'établissement des conclusions de la procédure pouvant donner lieu à une deuxième délibération du Collège ;
- élaboration d'un compte rendu d'accréditation par le directeur général de l'ANAES.

La commission a, en premier lieu, considéré que l'ensemble des documents établis dans le cadre des procédures d'accréditation menées par l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé présentent le caractère de documents administratifs soumis à la loi du 17 juillet 1978. Il en va ainsi des documents émanant de l'Agence, des documents rédigés par les experts et des documents établis par les établissements de santé, même privés, dès lors que ces derniers documents ont été transmis à l'Agence dans le cadre de la procédure d'accréditation.

La commission a, en deuxième lieu, relevé qu'aucune disposition législative n'était intervenue pour soustraire ces documents au droit d'accès général organisé pour tous les documents administratifs par la loi du 17 juillet 1978. Elle a, de plus, estimé qu'aucun secret protégé par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 ne s'opposait à la communication de ces documents. En particulier, elle a été d'avis que ni le secret industriel et commercial ni le secret de la vie privée, mentionnés à l'article 6 de la loi, n'étaient susceptibles de s'appliquer aux documents établis dans le cadre des procédures d'accréditation. La commission a toutefois noté que dans l'hypothèse exceptionnelle où un document porterait une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nominativement identifiée, ce document présenterait un caractère nominatif au sens de l'article 6 bis de la loi du 17 juillet 1978 et ne pourrait être communiqué qu'à la personne mise en cause.

La commission a, en troisième lieu, considéré que les documents établis dans le cadre d'une procédure d'accréditation pouvaient être regardés comme préparatoires tant que la procédure d'accréditation n'est pas terminée. Il s'ensuit que l'Agence est en droit de différer la communication de l'ensemble des documents se rapportant à une procédure jusqu'à l'intervention du compte rendu de l'accréditation.

La commission a, enfin, rappelé que la loi du 17 juillet 1978 n'imposait pas à l'Agence de procéder à une publication spontanée des documents en cause, mais lui faisait seulement obligation de satisfaire les demandes de communication qui lui seraient adressées. En vertu de l'article 4 de la loi, l'exercice d'accès s'effectue au choix du demandeur, soit par consultation sur place, soit par délivrance de photocopies en un exemplaire aux frais du demandeur. Il est toujours loisible à l'Agence d'accompagner la communication des commentaires ou explications qu'elle jugera nécessaires à la bonne compréhension, ou la correcte interprétation, des documents communiqués.

Conseil n° 19992707 du 9 septembre 1999, Préfet de l'Isère

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 9 septembre 1999 votre demande de conseil relative à la communication à un administré de Grenoble des éléments relatifs aux élections régionales de mars 1998 suivants :

1) factures remboursées au titre des frais d'impression des affiches, bulletins de vote et professions de foi concernant le candidat M. D. ;

2) comparaison des prix pratiqués par le ou les imprimeur (s) au (x) quel (s) M. D. a eu recours et ceux pratiqués par les imprimeurs des autres candidats ;

3) montant qui sera alloué au prorata de ses électeurs au titre du financement de la vie politique prévu en 1995 à chaque candidat ayant obtenu plus de cinq pour cent des voix exprimées.

La commission a rappelé, en premier lieu, qu'elle s'est déjà déclarée favorable à la communication des comptes de campagne des candidats aux élections politiques.

S'agissant des factures relatives aux frais de propagande électorale remboursés aux candidats sur le fondement des dispositions du Code électoral, la commission a considéré que de telles pièces, justificatives d'une dépense publique, constituent des documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978, dès lors qu'elles ont été transmises à la préfecture en vue du remboursement.

Elles sont, en conséquence, communicables de plein droit à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de la loi précitée.

Elle a considéré, en second lieu, que la demande mentionnée au point n° 2 tend à l'établissement d'un document et non à la communication d'un document administratif existant. La commission a rappelé, à cet égard, que la loi du 17 juillet 1978 ne saurait avoir pour effet d'imposer à l'administration de confectionner des documents pour répondre à des demandes de renseignement. Aussi a-t-elle déclaré la demande irrecevable sur ce point.

Enfin, elle a estimé que les documents administratifs relatifs aux dotations allouées aux candidats ou partis politiques au titre du financement de la vie politique sont communicables de plein droit à toute personne les réclamant. Si vous ne détenez pas ces documents, il vous appartient en application de l'article 7 du décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983, de transmettre la demande au service de l'État qui en dispose.

Table des matières

■ Sommaire	3
■ Avant-propos	5
■ Première partie	
Le régime d'accès aux documents administratifs un an après l'entrée en vigueur de la loi du 12 avril 2000	9
Les apports de la loi du 12 avril 2000	13
Le périmètre de la loi du 17 juillet 1978 a été redessiné	13
• Le régime d'accès aux documents administratifs englobe désormais tous les documents résultant d'un traitement automatisé des données, quel que soit leur contenu	14
• Un certain nombre de documents, bien que de nature administrative, ont été exclus du champ de la loi du 17 juillet 1978	16
Les obligations pesant sur les autorités administratives assujetties à la loi du 17 juillet 1978 ont été plus précisément circonscrites	18
• Les autorités administratives sont désormais tenues de communiquer tous les documents de nature administrative qu'elles détiennent, même lorsqu'elles n'en sont pas l'auteur	19
• Elles ne peuvent s'affranchir de cette obligation que dans des cas de figure limités	19
• Les modalités pratiques de communication des documents sont désormais élargies et harmonisées	23
La liste des secrets protégés a été reformulée pour tenir compte de l'interprétation qu'en avait donnée la CADA sous le contrôle du juge administratif	27
• La liste des secrets absolus demeure, à une exception près, inchangée	27
• Les cas où la communication d'un document doit être réservée aux seules personnes intéressées à l'exclusion des tiers sont désormais mieux circonscrits	28

La compétence consultative de la CADA a été étendue aux principaux régimes spéciaux d'accès aux documents administratifs	30
• Le nouveau champ de compétence de la CADA	31
• Le cas particulier des archives	33
Une transparence encore imparfaite	39
Tous les obstacles juridiques n'ont pas disparu	39
• Un certain nombre de documents échappent toujours à tout régime de communication	39
• L'architecture du régime d'accès reste sur certains points inutilement complexe	41
La pratique des administrations en matière de transparence n'est pas satisfaisante	44
• La constante augmentation du nombre de saisines de la CADA révèle la transparence insuffisante de l'administration	45
• Deux séries de raisons peuvent expliquer ce phénomène	45
■ Deuxième partie	
Données chiffrées	49
Comment se décompose l'activité de la CADA ?	53
Quelle est l'origine des affaires ?	55
Les demandes de conseil	55
• Qui demande conseil ?	55
Les demandes d'avis	57
• Qui sont les demandeurs ?	57
• Où sont situés les demandeurs ?	58
• Quelles sont les administrations mises en cause ?	60
Quel est l'objet des demandes ?	62
Quels sont les secteurs concernés par les demandes d'avis ou de conseils ?	62
Quels sont les types de documents sur lesquels portent les demandes ?	64
Quels sont les avis et conseils rendus par la CADA ?	66
Sens des avis et conseils	66
Fondement des avis et conseils négatifs	67
• Les cas d'incompétence	67

• Les demandes déclarées irrecevables	69
• Les avis défavorables	71

Quelles sont les suites réservées aux avis de la CADA ?	73
--	-----------

Quels sont les délais de traitement ?	76
--	-----------

■ Annexes 79

La composition de la CADA au 1^{er} juin 2001	81
• Membres de la Commission	81
• Collaborateurs de la Commission	82

Les textes 84

La loi du 17 juillet 1978 et ses textes d'application 84

• Décret n° 78-1136 du 6 décembre 1978 relatif à la Commission d'accès aux documents administratifs	96
• Décret n° 79-834 du 22 septembre 1979 portant application de l'article 9 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs	97
• Décret n° 88-465 du 28 avril 1988 relatif à la procédure d'accès aux documents administratifs	99
• Décret n° 2000-744 du 1 ^{er} août 2000 relatif aux conditions de rémunération des membres et des collaborateurs de la Commission d'accès aux documents administratifs	100
• Arrêté du ministre du Budget du 29 mai 1980 (<i>Journal officiel</i> du 3 juin 1980)	101

**Les autres textes que la CADA
a pour mission de faire appliquer 102**

• Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives	102
• Code général des collectivités territoriales	104
• Code électoral	104
• Livre des procédures fiscales	105
• Loi du 1 ^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association (<i>Journal officiel</i> du 2 juillet 1901)	107
• Décret du 16 août 1901	107
• Code civil local d'Alsace-Moselle	108
• Code de l'urbanisme	108
• Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations	109

**Les avis importants rendus
entre 1999 et 2001 111**

Champ matériel de la loi du 17 juillet 1978	111
• Documents numérisés / Notion de traitement d'usage courant	111
• Documents exclus par l'article 1 ^{er} de la loi	114
• Documents relevant de textes spéciaux	115

Étendue des obligations des administrations	117
• Notion de détention des documents	117
• Notion de diffusion publique	118
• Notion de documents réalisés dans le cadre d'un contrat de prestation de service	121
Modalités pratiques de communication	122
• Accès aux documents sur support numérique	122
• Choix des modalités d'accès	124
Les secrets protégés par la loi	126
• Les secrets absolus (article 6-I)	126
<i>Sécurité publique</i>	126
• Secret des délibérations du Gouvernement	127
• Les documents communicables aux seules personnes intéressées (article 6-II)	128
<i>Notion de personne intéressée</i>	128
<i>Informations protégées</i>	132
Compétence élargie de la CADA	134
• Listes électorales (article 5-I)	134
• Archives publiques	136
• Comptes des organismes subventionnés	142
Divers	143