

COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

HUITIÈME RAPPORT D'ACTIVITÉ

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

*En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur.
Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.*

© La Documentation française – Paris, 1995
ISBN : 2-11-003444-0

SOMMAIRE

Avant-propos	5
Chapitre 1 Combinaison de la loi du 17 juillet 1978 et des dispositions spéciales régissant des droits d'accès particuliers.	7
Chapitre 2 Questions de procédure et modalités d'accès	17
Chapitre 3 La communication des documents administratifs au cours de la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme et des procédures d'enquête publique.	29
Chapitre 4 Communication des documents médicaux.	41
Chapitre 5 L'accès des pupilles de l'État à leur dossier personnel	55
Chapitre 6 La communicabilité des documents de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes	61
Chapitre 7 Le panorama d'activité de la Commission d'accès aux documents administratifs en 1993 et 1994	69
Annexes.	81
Annexe 1 Grands avis 1993-1994	83
Annexe 2 « Enquête sur le terrain » réalisée par des élèves de l'IRA de Lyon (extraits)	109
Annexe 3 La Commission et ses collaborateurs depuis quinze ans	117
Table des matières	123

Avant-propos

La Commission d'accès aux documents administratifs présente aujourd'hui son huitième rapport d'activité. Il couvre la période de 1993 et 1994.

Depuis le troisième rapport d'activité s'était instaurée la tradition de présenter dans chaque rapport, outre le compte rendu d'activité de la Commission à proprement parler, un développement thématique consacré à l'accès à un type de documents administratifs particulier : documents des collectivités locales (1984), documents médicaux et sociaux (1986), documents d'urbanisme et environnement (1988), documents fiscaux (1992), la parution du *Guide de l'accès aux documents administratifs* ayant remplacé en 1990 ce développement thématique dans le rapport correspondant.

En 1995, il a paru utile à la Commission, changeant quelque peu ses habitudes, d'opter pour une présentation plus diversifiée. Ce huitième rapport lui offre l'occasion de développer quatre points qui ont fait l'objet de nombreuses saisines durant cette période, particulièrement active pour elle, de 1993 et 1994.

La Commission a ainsi été amenée à affiner sa jurisprudence dans des domaines aussi différents que l'accès aux dossiers médicaux, l'accès des pupilles de l'État à leur dossier, l'accès aux documents de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes et l'accès aux dossiers d'enquête publique.

Mais ce rapport lui offre aussi, pour la première fois, l'occasion d'approfondir les questions soulevées, d'une part, par l'articulation de la loi de 1978 avec des dispositions spéciales régissant des droits d'accès particuliers et, d'autre part, par les modalités d'application de ce texte.

Outre ces différents développements, on trouvera également dans le présent rapport le compte rendu d'activité à proprement parler de la Commission.

Y sont annexés comme toujours :

- des tableaux statistiques faisant apparaître les principaux éléments de l'activité de la Commission au cours de la période considérée ;
- le texte de certains avis cités dans le rapport ou reflétant la doctrine de la Commission sur des questions d'actualité ou de principe ;
- la liste des membres et des collaborateurs de la Commission depuis sa création.

Enfin, dernière innovation, ce rapport se fait également l'écho d'une enquête sur le terrain menée par un groupe d'étudiants de l'Institut régional d'administration de Lyon. Des extraits de ce rapport, cités en annexe, permettent de décrire concrètement les conditions d'application de la loi dans différentes structures administratives. Ils n'engagent naturellement pas la Commission.

Combinaison de la loi du 17 juillet 1978 et des dispositions spéciales régissant des droits d'accès particuliers

La loi du 17 juillet 1978 est la première à avoir posé comme principe le droit pour les administrés d'avoir accès, sous certaines réserves et conditions, aux documents administratifs. Auparavant, en l'absence de texte général, la règle dégagée par la jurisprudence était qu'il n'existait pas, sauf texte exprès, de droit à communication au profit des administrés. Cette règle traditionnelle connaissait cependant autant d'exceptions qu'il y avait de textes particuliers organisant des droits d'accès spécifiques.

L'entrée en vigueur de la loi du 17 juillet 1978 n'a pas eu pour effet de substituer un régime général de communication aux différents régimes particuliers qui préexistaient. Coexistent ainsi aujourd'hui en droit positif un régime général d'accès aux documents administratifs et plusieurs régimes spéciaux. Le régime général et les régimes spéciaux obéissent à des règles de procédure différentes et mettent en œuvre des droits d'accès distincts.

Ils diffèrent d'abord quant à la substance et aux modalités du droit de communication : l'étendue du droit d'accès n'est pas identique selon que l'on invoque la loi du 17 juillet 1978, dont l'article 6 interdit la communication des documents susceptibles de porter atteinte à des secrets protégés, ou selon que l'on

se place sous l'empire d'un texte spécial. Ils diffèrent aussi quant à la procédure précontentieuse et contentieuse : le recours préalable à la médiation de la CADA, qui est imposé sous peine d'irrecevabilité par le régime de la loi du 17 juillet 1978 (Conseil d'État, Section, 19 février 1982, *Dame Commaret*) n'est pas exigé lorsque la demande de communication est fondée sur un texte spécial. Ainsi par exemple le refus opposé par un préfet à une demande de communication de la liste des dirigeants d'une association peut être contestée directement devant le tribunal administratif sans intervention préalable de la CADA, si la demande est fondée sur les dispositions spéciales de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association et de son décret d'application du 16 août 1901 (Conseil d'État, 17 janvier 1994, *Clément*).

Plus généralement, l'interprétation des textes spéciaux échappe à la compétence de la CADA. Créée par l'article 5 de la loi du 17 juillet 1978 afin de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs dans les conditions prévues par cette loi, la Commission décline sa compétence chaque fois que le demandeur sollicite son interprétation d'un texte spécial. Pour chaque demande d'accès qui lui est adressée, la Commission se prononce au regard des règles posées par la loi du 17 juillet 1978. Elle présume que cette demande est fondée sur la loi de 1978 (par exemple CADA, 26 novembre 1992, *directeur général des collectivités locales*). Si elle signale au demandeur, le cas échéant, l'existence d'un droit d'accès particulier qui lui permettrait d'obtenir plus ample satisfaction, la Commission se refuse à toute interprétation de ce texte spécial.

Avant même d'apprécier l'étendue d'un droit d'accès particulier, il importe de déterminer quel texte est applicable, de la loi générale de 1978 ou du texte spécial. Or la question de l'articulation du texte général et des textes spéciaux ne reçoit pas de réponse unique. Selon les hypothèses, le texte spécial s'appliquera seul, le texte général et le texte spécial s'appliqueront de façon combinée, ou encore le texte général et le texte spécial seront d'application concurrente.

L'application exclusive du texte spécial

La loi CNIL

Cette forme de combinaison connaît une illustration principale : les rapports entre la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs et celle du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Le principe de l'application de la seule loi de janvier à l'exclusion de la loi de juillet, dès lors que la demande porte sur l'accès à des informations nominatives incluses dans un fichier,

a été posé par le Conseil d'État dans sa décision d'Assemblée du 19 mai 1983, Bertin, (solution reprise par Conseil d'État, 18 décembre 1987, *ministre de l'Intérieur c/ Manciaux*, ou Conseil d'État, 15 janvier 1991, *Église de scientologie de Paris*).

La Commission se déclare en conséquence incompétente chaque fois qu'elle est saisie d'une demande d'accès à un fichier d'informations nominatives. Elle adopte cette position lorsque le document demandé figure dans un fichier régi par la loi du 6 janvier 1978 (CADA, 27 octobre 1989, *Fusil*; 22 mars 1990, *Rocher*; 20 janvier 1994, *Pénelon*), lorsque les documents demandés sont issus d'un traitement informatisé d'un fichier comportant des informations nominatives (CADA, 6 juillet 1993, *président de l'office d'HLM de la Seine-Saint-Denis*¹) ou encore lorsqu'elle est saisie d'une demande de conseil portant sur la création d'un fichier informatisé (CADA, 14 septembre 1989, *directeur général des hôpitaux de Lyon*). Dans de telles hypothèses, la Commission décline sa compétence et transmet la demande à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

L'accès au casier judiciaire

Les articles 772 et suivants du code de procédure pénale relatifs à la tenue du casier judiciaire et à ses modalités d'accès entrent eux aussi dans la catégorie des dispositions spéciales à l'application exclusive. Le code de procédure pénale énumère limitativement les hypothèses dans lesquelles on peut accéder au casier judiciaire : le relevé intégral des fiches du casier judiciaire, le bulletin n° 1, ne peut être délivré qu'aux seules autorités judiciaires ; seules les autorités visées à l'article 776 peuvent obtenir délivrance du bulletin n° 2 ; quant au bulletin n° 3, il peut être délivré à la personne concernée, mais la loi rappelle explicitement qu'il ne doit en aucun cas être délivré à des tiers. Le souci qui justifie ces restrictions d'accès est la protection des droits des individus. Les modalités particulières du droit d'accès plaident pour une application exclusive des dispositions spéciales, ce qui conduit la Commission à se déclarer incompétente pour connaître d'une demande de communication du bulletin n° 2 du casier judiciaire (CADA, 15 décembre 1994, *Flamion*).

Le code électoral

Les articles L 68 et LO 179 du code électoral édictent eux aussi des dispositions spéciales dont l'application écarte celle de la loi de 1978. Ils précisent les conditions dans lesquelles il est possible d'avoir accès aux listes d'émargement

1. Voir annexe 1, page 84.

complétées par chaque bureau de vote, lesquelles portent mention des électeurs qui ont voté lors d'un scrutin. La Commission a estimé que la communication des listes d'émargement, qui est entièrement régie par les dispositions spéciales du code électoral, échappe au champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 (CADA, 11 juin 1992, *directeur général des Archives de France*¹ ; 15 décembre 1994, *maire de Sainte-Geneviève-des-Bois*), ce qui la conduit à décliner sa compétence.

L'application successive de la loi de 1978 et d'un texte spécial

Cette deuxième forme de combinaison, plus originale, conduit à soumettre, selon les périodes, les mêmes documents administratifs soit au régime général, soit à un régime spécial. Les documents en cause sont en réalité essentiellement communicables sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, sauf pendant certaines périodes au cours desquelles un texte spécial est seul applicable. La communication du même document administratif est ainsi régie, selon la date à laquelle elle est demandée, soit par le texte général soit par le texte spécial. Privilégier l'application du texte spécial à un instant donné permet de faire bénéficier l'administré de droits plus étendus qu'un simple droit d'accès.

Les enquêtes publiques

Les documents qui relèvent d'une procédure au cours de laquelle intervient une enquête publique font l'objet d'une telle application successive de la loi générale et de dispositions spéciales.

Ainsi en matière d'urbanisme, les documents qui se rapportent soit à un projet de plan d'occupation des sols, soit à sa modification ou révision, présentent le caractère de documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978. Ils sont, de ce fait et dès lors qu'ils sont achevés, communicables à toute personne qui en fait la demande. Mais la loi générale de 1978 ne s'appliquera pas pendant toute la durée de l'élaboration ou de la révision du plan d'occupation des sols : pendant toute la durée de l'enquête publique requise par le code de l'urbanisme, certains documents ne pourront être communiqués au public que selon les modalités particulières fixées par le code de l'urbanisme. La Commission écarte

1. Voir annexe 1, page 83

alors l'application de la loi de 1978 pour le rapport d'enquête publique préalable à la modification du POS (CADA, 13 décembre 1990, *maire de Vallauris*) et pour le rapport du commissaire enquêteur sur la révision d'un POS (CADA, 5 avril 1990, *maire de Thomery*). De même le rapport de présentation, les documents graphiques, le registre mis à l'enquête ne seront pas communicables sur le fondement de la loi de 1978 (CADA, 20 février 1986, *Lecocq*). Ces documents ne deviendront communicables sur le fondement de la loi de 1978 qu'après la clôture de l'enquête ou l'intervention de la délibération du conseil municipal statuant sur la révision ¹.

La Commission suit le même raisonnement chaque fois qu'une disposition législative ou réglementaire a prévu le déroulement d'une enquête publique. Il en va ainsi pour l'application de la loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées : le dossier de demande d'autorisation d'une installation classée, qui ne peut être communiqué sur le fondement de la loi de 1978 avant la tenue de l'enquête publique parce qu'il s'agit d'un document préparatoire (CADA, 22 mars 1990, *préfet des Pyrénées-Atlantiques*), ne sera accessible que sur le fondement des dispositions spéciales de la loi du 19 juillet 1976 et du décret du 21 septembre 1977 jusqu'à ce que le préfet ait pris sa décision (CADA, 15 juin 1989, *Yazmadjian-Brehinier* ; 23 novembre 1989, *préfet du Val-de-Marne* ; 25 janvier 1990, *maire de Murviel-les-Montpellier*).

Une même solution a été adoptée pour l'enquête publique réalisée préalablement au transfert du siège de la mairie d'une commune (CADA, 8 février 1990, *maire de Cussac-sur-Loire*).

L'accès au dossier d'un fonctionnaire

La fonction publique fournit une autre illustration de cette forme d'application successive de la loi du 17 juillet 1978 et d'une loi spéciale. Le dossier d'un agent public présente le caractère d'un document administratif nominatif communicable à cet agent sur le terrain de l'article 6 bis de la loi de 1978 (Conseil d'État, 11 juillet 1988, *Coiffier*). Mais ce droit d'accès fondé sur la loi générale s'efface si une procédure disciplinaire est engagée : alors seules les dispositions spéciales posées par la loi du 22 avril 1905 ou par les lois statutaires régiront l'accès de l'agent à son dossier (Conseil d'État, 27 janvier 1982, *Pelletier*).

1. Voir chapitre 3, page 29.

L'application combinée de la loi de 1978 et de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives

La loi du 3 janvier 1979 sur les archives a prévu, en son article 6, que les documents visés à l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 demeurent communicables dans les conditions fixées par cette loi après leur versement aux archives. Cette combinaison originale de la loi de 1978 et d'une disposition spéciale a été mise en place dans le but d'éviter que le simple versement aux archives de documents publics ait pour effet de rendre non communicables des documents qui pouvaient être librement consultés auparavant (CADA, 2 septembre 1993, *directeur des archives départementales du Bas-Rhin*¹).

Le Conseil d'État a récemment précisé la portée de cette combinaison (Conseil d'État, Section, 8 avril 1994, *ministre des Affaires étrangères*). Pour le Conseil d'État, il découle des termes mêmes de la loi de 1979 que les documents administratifs qui étaient communicables avant leur versement aux archives le demeurent après. Pour les autres documents administratifs, c'est-à-dire ceux pour lesquels un des secrets mentionnés à l'article 6 de la loi de 1978 s'opposait à ce qu'ils puissent être communiqués, le Conseil d'État a précisé qu'ils pouvaient être librement consultés, sur le fondement de la loi sur les archives, une fois expirés les délais de consultation fixés par la loi du 3 janvier 1979.

Cette décision du Conseil d'État confirme la position qui avait été adoptée par la CADA. Pour la Commission, un document administratif qui était communicable à toute personne qui en aurait fait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, demeure communicable après son versement aux archives. C'est alors au service des archives de procéder à la communication selon les règles posées par la loi du 17 juillet 1978 (CADA, 9 novembre 1989, *Malavelle*). La Commission examine, pour chaque cas d'espèce, si aucune des exceptions de l'article 6 de la loi de 1978 ne s'oppose à la communication (CADA, 6 juin 1991, *Sachot*). En revanche, la Commission n'a pas davantage compétence pour interpréter la loi sur les archives que les autres textes spéciaux (CADA, 17 février 1994, *Sachot*). Si un document n'est pas communicable sur le fondement de la loi de 1978, elle ne pourra se prononcer sur sa communicabilité au regard de la loi sur les archives.

1. Voir annexe 1, page 84.

L'application concurrente de la loi de 1978 et d'un texte spécial

Ce dernier cas de figure, qui voit le texte général s'appliquer concurremment au texte spécial, est le plus fréquent. De nombreux textes en donnent exemple.

L'article L 121-19 du code des communes

Ce texte, qui a été récemment modifié par la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, permet d'obtenir communication des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux. Ces documents communaux relèvent par ailleurs de la notion de document administratif au sens de la loi du 17 juillet 1978 et sont donc aussi communicables sur le fondement de cette dernière loi.

Selon que le demandeur se prévaut de l'un ou de l'autre texte, les modalités de communication seront différentes : la délivrance de photocopies est prévue par la loi de 1978, mais elle ne peut être exigée sur le fondement de l'article L 121-19 (Conseil d'État, 11 janvier 1985, *Lefèvre*), sauf pour les budgets et comptes depuis la loi du 6 février 1992. Le recours précontentieux devant la CADA est obligatoire à peine d'irrecevabilité si la demande de communication est fondée sur les dispositions de la loi de 1978 (Conseil d'État, 21 juin 1991, *Nayet*), alors qu'il n'a pas lieu d'être si la demande est fondée sur les dispositions spéciales de l'article L 121-19. Enfin, la substance du droit d'accès diffère également : seuls les comptes et budgets, procès-verbaux du conseil municipal et les arrêtés municipaux peuvent être demandés sur le fondement de la disposition spéciale du code des communes, quand l'objet de la loi de 1978 est beaucoup plus vaste et permet aux administrés d'obtenir communication de bon nombre d'autres documents communaux.

L'article L 104 b du livre des procédures fiscales

Cet article donne aux contribuables locaux un plein accès au rôle des contributions locales. Le rôle des impôts locaux présente par ailleurs le caractère d'un document administratif au sens de la loi de 1978. Les deux droits d'accès peuvent alors être exercés concurremment, mais ils ne donneront pas les mêmes résultats. La communication, sur le fondement de la loi de 1978, du rôle des contributions se fera sous réserve de l'occultation des mentions risquant de

porter atteinte au secret de la vie privée (CADA, 7 novembre 1991, *maire de Dieffenthal*). Au contraire, le droit d'accès de l'article L 104 b se fera sans restrictions, mais au seul profit des contribuables figurant au rôle. Il sera mis en œuvre par les comptables du Trésor (CADA, 16 septembre 1993, *maire de Grenoble*).

Les articles L 28 et R 16 du code électoral

Ces dispositions permettent à tout électeur et, depuis la loi du 11 mars 1988, à tout candidat et tout parti politique, d'obtenir communication et de prendre copie de la liste électorale. La Commission rappelle l'existence de ces dispositions sans pouvoir les interpréter (CADA, 18 juillet 1991, *préfet de l'Eure*). Mais les dispositions de la loi de 1978 sont concurremment applicables. Sur le fondement de la loi générale, la CADA considère que les listes électorales sont des documents administratifs qui peuvent être communiqués à toute personne qui en fait la demande, sous réserve de l'occultation des mentions portant atteinte au respect de la vie privée des électeurs, c'est-à-dire leur adresse et leur date de naissance (CADA, 10 juin 1993, *Soyer*).

La loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association

Les dispositions du décret du 16 août 1901 pris pour l'application de la loi du 1^{er} juillet 1901 donnent droit à toute personne de prendre communication, à la préfecture ou la sous-préfecture, des statuts et déclarations de l'association. Le Conseil d'État a récemment fait application de ces dispositions spéciales (Conseil d'État, 17 janvier 1994, *Clément*). La Commission considère en outre que toute personne qui en fait la demande peut obtenir communication, sur le fondement de la loi de 1978, des pièces intégrées dans le dossier administratif de déclaration qui est détenu par les services préfectoraux. Elle admet ainsi la communication du récépissé de déclaration de l'association, de ses statuts, et même des demandes éventuelles de subvention (CADA, 22 février 1990, *directeur départemental de la Jeunesse et des Sports de l'Isère*).

Autres textes

La Commission a aussi retenu l'application concurrente de la loi de 1978 et d'un texte spécial pour la liste des assistantes maternelles agréées (article L 123-1-3 du code de la famille et de l'aide sociale dans sa rédaction issue de la loi

du 12 juillet 1992). Elle a même estimé, s'agissant de la communication des matrices cadastrales, que la loi de 1978 ne saurait avoir eu pour objet ou pour effet de remettre en cause l'usage de libre consultation de ces documents fondé à l'origine sur la loi du 7 messidor an II, aujourd'hui abrogée (CADA, 9 décembre 1993, *président de l'Association des maires de France*).

Au total, la combinaison de la loi du 17 juillet 1978 et des dispositions législatives spéciales obéit à des règles dont la clarté et la simplicité ne sont pas les principales caractéristiques, et qui dépendent à la fois de la rédaction et de l'objet de la loi spéciale.

Il est permis de souhaiter que le législateur apporte lui-même plus de clarté, en précisant, dans les textes spéciaux qu'il adopte, si leur application doit se faire sans réserve et sans préjudice de la loi de 1978, ou au lieu et place de cette dernière. Par ailleurs, quelques « corrections de frontières » paraissent souhaitables, afin d'éviter que la substitution d'un texte spécial à la loi de 1978 n'aboutisse, sans justification véritable, et sans même que cela ait été clairement souhaité par le législateur, à affaiblir le droit du public à l'information administrative.

Questions de procédure et modalités d'accès

La Commission a eu l'occasion de rappeler les principes sur lesquels elle se fonde, en application des dispositions de la loi, concernant la procédure qui doit être suivie par les administrés pour obtenir communication des documents administratifs. Elle a pu également préciser les modalités pratiques de l'accès à ces documents, à partir des difficultés concrètes qui lui sont soumises par les administrations ou par les citoyens.

Quelques questions de procédure

À quelle administration faut-il s'adresser ?

Le principe dégagé par la Commission d'accès aux documents administratifs et confirmé par la jurisprudence du Conseil d'État est que l'administration doit communiquer les documents administratifs qu'elle détient, même lorsqu'elle n'en est pas l'auteur.

Obligation de l'administration sollicitée

Ce principe a été rappelé dans plusieurs avis récents de la Commission. Il s'applique aussi bien au cas des documents élaborés par une autre administration, qu'à ceux qui émanent d'une personne privée ou même d'une administration publique étrangère.

Documents émanant d'une autre administration

Saisie par le préfet des Bouches-du-Rhône d'une demande de conseil relative à la détermination de l'autorité compétente pour communiquer à un particulier un document contractuel établi en 1972 et signé par le préfet en sa qualité de représentant du département, la Commission a répondu très explicitement « qu'il appartient à l'autorité qui détient matériellement le document demandé de le communiquer, alors même qu'elle n'en serait pas l'auteur » (CADA, 17 mars 1994, *préfet des Bouches-du-Rhône*).

Documents émanant de personnes privées

Les documents émanant de personnes privées peuvent être qualifiés de documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978, notamment lorsqu'ils sont produits à l'appui d'une procédure ou intégrés à un dossier détenu par l'administration. Dans ce cas, l'administration qui les détient est tenue de les communiquer aux demandeurs sous réserve de l'occultation des mentions de caractère nominatif ou mettant en cause l'un des secrets protégés par la loi. Ainsi, les refus de communication opposés aux demandes portant sur des lettres de dénonciation adressées à l'administration peuvent être fondés sur le caractère nominatif de ces documents et non sur la circonstance qu'émanant d'une personne privée, ils ne seraient pas communicables (CADA, 22 septembre 1994, *chef de l'Inspection générale des affaires sociales*).

Documents émanant d'une administration étrangère

La Commission a eu à se prononcer récemment sur la communicabilité d'un document émanant d'une administration publique étrangère. Un requérant demandait au directeur de l'Agence du médicament de lui communiquer une lettre émanant du ministère suisse de la Santé publique. La Commission a estimé que ce document, détenu par l'administration française, devait bien être considéré comme un document administratif au sens de la loi du 17 juillet 1978. Dans le cas d'espèce, elle a cependant estimé que la communication aurait porté atteinte au secret de la politique extérieure et a émis, sur ce fondement, un avis défavorable à la demande (CADA, 1^{er} décembre 1994, *Caballero*).

Exceptions

Les documents qui sont transmis à l'administration dans le cadre d'une mission de contrôle ou de tutelle ne peuvent être communiqués par cette administration sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978.

La position de la Commission sur cette question est conforme à la jurisprudence du Conseil d'État qui a jugé, dans un arrêt ville de Melun du 20 juillet 1990, que les communes ne pouvaient communiquer, sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, les documents transmis en application de l'article L 221-8 du code des communes par les groupements, associations, œuvres ou entreprises ayant reçu des subventions de la collectivité publique.

La conséquence de cette jurisprudence est différente selon que le document détenu par l'administration au titre de sa compétence de contrôle émane d'une personne privée ou d'une administration elle-même soumise à la loi du 17 juillet 1978.

Contrôle exercé sur des documents administratifs

Lorsqu'il s'agit de documents administratifs, tels que les actes des collectivités territoriales qui sont transmis au préfet dans le cadre de ses attributions en matière de contrôle de légalité, la Commission estime qu'ils ne peuvent être communiqués que par l'administration dont ils émanent. Elle a rappelé ce principe dans un avis récent en estimant que « le permis de construire détenu par le préfet dans le cadre du contrôle de légalité doit être communiqué par le maire qui l'a accordé » (CADA, 25 février 1993, *Bille*). Elle a confirmé dans un autre avis du même jour que « la communication des documents municipaux relevait de la responsabilité du maire et non du représentant de l'État, quand bien même ses services conserveraient une copie de ces documents » (CADA, 25 février 1993, *Maître Hay*). Néanmoins, les courriers échangés à l'occasion de l'exercice de contrôle de légalité peuvent être indifféremment demandés au préfet ou au maire.

La Commission se borne parfois à constater que la demande d'avis est irrecevable dans la mesure où la demande de communication a été « improprement dirigée ». Il lui arrive toutefois de rappeler que l'autorité saisie à tort a l'obligation, lorsqu'il s'agit d'une administration de l'État, de transmettre la demande de communication à l'autorité compétente, en application des dispositions de l'article 7 du décret du 28 novembre 1983 (CADA, 4 mars 1993, *préfet du Val-d'Oise*).

La Commission a adopté la même solution dans le cas d'une demande de communication de budgets d'établissements d'enseignement privé adressée à un préfet (CADA, 31 mars 1994, *préfet de la Haute-Vienne*). Elle a d'abord constaté que le préfet ne détenait les documents en cause qu'au titre des pouvoirs de contrôle qui lui sont reconnus notamment par le décret du 15 mars 1961 relatif au contrôle financier et administratif des établissements d'enseignement privé

et qu'il ne lui appartenait pas de les communiquer. Elle a cependant précisé que le préfet était tenu, en application du décret du 28 novembre 1983, de transmettre la demande aux établissements concernés, qui sont des organismes privés chargés de la gestion d'un service public au sens de la loi du 17 juillet 1978.

Contrôle exercé sur des documents privés

Certains textes prévoient que des personnes de droit privé sont tenues, alors même qu'elles ne sont investies d'aucune mission de service public, de transmettre certains documents à l'administration. C'est le cas, comme il a été dit ci-dessus, de l'article L 221-8 du code des communes, dont le champ d'application est très large et qui s'applique aussi bien à des personnes chargées de la gestion d'un service public qu'à de véritables entreprises privées.

Dans l'hypothèse où le document demandé émane d'une personne qui ne relève pas du champ d'application de la loi du 17 juillet 1978, la Commission estime que la seule circonstance que le document a été transmis à l'administration au titre de ses compétences de contrôle ne saurait donner au document concerné le caractère d'un document administratif. Dans ce cas, la Commission se déclare incompétente pour connaître de la demande.

Telle a été la position adoptée par la Commission à propos de la demande adressée par un particulier au ministre de l'Intérieur et tendant à obtenir la communication de documents concernant une fondation. La Commission a constaté que le ministre ne détenait les documents demandés qu'au titre des pouvoirs de tutelle qui lui sont reconnus sur les fondations. Elle en a déduit que, dès lors que la fondation en cause n'était pas chargée de la gestion d'un service public, les documents demandés ne pouvaient être regardés comme des documents administratifs (CADA, 1^{er} décembre 1994, *Léger « Fondation France Sasakawa »*¹). De même, la Commission a estimé que les règlements intérieurs que les entreprises transmettent à l'inspecteur du travail en application de l'article L 122-36 du code du travail afin de lui permettre d'exercer une mission de contrôle de légalité n'acquerraient pas de ce seul fait le caractère de documents administratifs (CADA, 16 mars 1995, *Charitakis*).

Il convient toutefois de souligner que cette solution ne s'applique pas dans le cas des documents qui sont élaborés spécialement pour l'administration. Ainsi, les rapports élaborés par les cabinets dentaires mutualistes, en application de l'article D 162-28 du code de la sécurité sociale, et transmis au préfet de région sont des documents administratifs communicables par cette autorité sous réserve de l'occultation préalable des mentions dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée ou au secret industriel et commercial (CADA, 22 septembre 1994, *chef de l'Inspection générale des affaires sociales*).

1. Voir annexe 1, page 86.

Dans quels cas peut-on revenir devant la Commission d'accès aux documents administratifs ?

La Commission peut être saisie, par toute personne, d'un refus, exprès ou tacite, de communication d'un document administratif. Elle émet alors un avis sur le refus. Cet avis est adressé à l'administration et au demandeur.

En rendant son avis, la Commission épuise la compétence qu'elle tient des dispositions de la loi du 17 juillet 1978. Elle ne peut plus intervenir dans le litige qui oppose le demandeur à l'administration. Si l'administration persiste dans son refus, le demandeur peut former une requête devant le juge administratif ; il ne doit, en aucun cas, s'adresser à nouveau à la Commission. Une nouvelle saisine de la Commission ne pourrait qu'être déclarée irrecevable, comme tendant à la révision ou à la confirmation de l'avis qui a déjà été rendu. Ce point est souvent mal compris des administrés, et, chaque année, plusieurs d'entre eux se méprennent en espérant que la Commission pourra appuyer à nouveau leur démarche auprès de l'administration.

Une seule situation peut justifier un retour devant la Commission, mais après une nouvelle saisine de l'administration ; c'est lorsque le demandeur a sollicité l'accès à un dossier, qui ne lui a été communiqué, selon lui, que de manière incomplète. Dans ce cas, le Conseil d'État estime que le juge ne peut être saisi directement (Conseil d'État, 20 février 1985, *Audebert*). Le demandeur doit alors former une nouvelle demande auprès de l'administration, portant sur les documents qui ne lui ont pas été communiqués, puis, le cas échéant, saisir la Commission d'une demande d'avis sur le nouveau refus qui lui aura éventuellement été opposé. C'est le seul cas dans lequel un même document pourra faire l'objet d'une seconde démarche devant la Commission.

La Commission peut-elle être amenée à sanctionner l'usage du droit à communication ?

Les demandes abusives

La Commission a dû, dans certains cas flagrants, déclarer irrecevable une demande d'avis présentée devant elle, lorsqu'elle faisait suite à une demande de communication ayant un caractère abusif. Cette jurisprudence concerne un nombre limité de demandes (dix à quinze depuis 1980). Elle n'a pas pour effet d'exclure le demandeur du bénéfice des dispositions de la

loi de 1978, mais de sanctionner telle ou telle demande, qui, dans son contexte, peut être regardée comme consacrant un abus du droit d'accès prévu par la loi.

La Commission a ainsi rappelé que pouvaient être qualifiées d'abusives les demandes ayant un « caractère systématique et répétitif » (CADA, 28 avril 1994, *B.*). Elle peut être également amenée à sanctionner « une saisine à multiples reprises de l'administration, afin d'obtenir communication d'un document auquel le requérant a déjà eu accès par un moyen autre que ceux prévus par la loi de 1978 » (CADA, 26 août 1993, *maire de Tresse*).

L'utilisation des documents

La Commission a eu l'occasion de confirmer le principe selon lequel l'administré n'a pas à invoquer un intérêt particulier pour pouvoir bénéficier du droit d'accès reconnu par la loi du 17 juillet 1978. Elle est d'ailleurs souvent conduite à en faire la remarque à telle ou telle administration tentée de prendre prétexte des motivations supposées du demandeur pour s'opposer à la communication de documents.

Ainsi, la Commission a considéré que des documents devaient être communiqués à une personne, en dépit des « intentions répréhensibles » qui lui étaient prêtées par l'administration (CADA, 28 avril 1994, *maire de Cléry*). Elle a, par ailleurs, observé que l'utilisation ultérieure des documents ne pouvait motiver un refus de communication (CADA, 8 avril 1993, *maire de Cannes*).

Il faut cependant rappeler les dispositions de l'article 10 de la loi, selon lesquelles l'exercice du droit à communication exclut « la possibilité de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents communiqués ».

Mais les termes de l'article 10 ont été interprétés par la Commission d'une manière restrictive. Elle a récemment précisé que cet article ne faisait pas obstacle « à la diffusion, même à titre onéreux, d'informations provenant de documents administratifs, lorsque celles-ci sont, soit publiées sous une forme élaborée, soit incluses dans une publication à côté d'autres informations » (CADA, 7 juillet 1994, *sous-préfet des Sables-d'Olonne*¹). Par ailleurs, le demandeur n'ayant pas à justifier des raisons pour lesquelles il sollicite la communication et les dispositions de l'article 10 n'étant pas assorties de sanctions pénales, la portée pratique de ces dispositions peut paraître assez limitée, comme la Commission l'a déjà relevé dans son deuxième rapport (page 25). On se reportera avec profit, sur l'ensemble des questions ainsi soulevées, à la circulaire

1. Voir annexe 1, page 85

du Premier ministre du 14 février 1994 relative à la diffusion des documents publics (*Journal officiel* du 19 février 1994, page 2 864).

Les modalités du droit d'accès

Les modalités pratiques et les contraintes techniques

Les modalités d'accès aux documents administratifs sont prévues par l'article 4 de la loi, qui n'évoque cet aspect que très brièvement. Il en résulte que « l'accès aux documents administratifs s'exerce [...] par consultation gratuite sur place » ou « par délivrance de copies en un seul exemplaire, aux frais du demandeur ».

La Commission a, depuis longtemps, considéré que le demandeur dispose d'un choix entre ces deux modes de communication et que l'administration n'est pas, en principe, fondée à lui imposer l'une de ces modalités. Il n'en va autrement que lorsque la demande porte sur un nombre élevé de documents ou sur un dossier volumineux ; dans de tels cas, le demandeur peut être invité à prendre connaissance, sur place, de l'ensemble des documents et à en sélectionner certains, en nombre raisonnable, dont il pourra obtenir la photocopie (Conseil d'État, 30 septembre 1991, *association SOS Défense* ; CADA, 19 décembre 1991, *maire de Longny-au-Perche* ; 27 août 1992, *Fages*¹).

La forme de la demande

Aucun formalisme n'est prescrit par la loi de 1978 : la Commission a rappelé que la demande de communication n'a pas nécessairement à prendre la forme d'un écrit (CADA, 7 novembre 1991, *maire d'Enchastrayes-le-Sauze*) ; une demande purement verbale satisfait les conditions fixées par la loi de 1978 et l'administration est tenue de l'examiner. Ainsi, l'administration ne peut, en principe, subordonner la communication d'un document à la présentation d'une demande écrite préalable (CADA, 2 février 1995, *Guillot*²).

1. Voir annexe 1, page 85.

2. Voir annexe 1, page 87.

Il convient cependant de noter que la mise en œuvre des procédures de contestations des décisions de refus (auprès de la Commission, puis devant le juge administratif), prévues aux articles 5 et 7 de la loi, exige que le demandeur soit en mesure d'établir la réalité de sa demande ; ainsi, la présentation d'une demande écrite facilite l'administration de la preuve (et, par suite, marque le point de départ du délai d'un mois prévu par le décret du 28 avril 1988).

La réponse de l'administration

La loi de 1978 prévoit, au contraire, s'agissant de la réponse de l'administration, un certain formalisme, au moins dans le cas où elle entend opposer un refus à une demande de communication. Selon les termes des articles 4 et 7 de la loi, l'administration est tenue de notifier ce refus au demandeur sous la forme d'une décision écrite motivée.

Lorsqu'en revanche l'administration accepte de faire droit à la demande, c'est à elle qu'il appartiendra, en cas de litige, d'établir la preuve matérielle de la communication ; c'est pourquoi, il lui est loisible, afin de se prémunir contre des difficultés éventuelles, d'assurer l'envoi des documents en recommandé avec accusé de réception (CADA, 8 septembre 1988, *maire de Saint-Pierre-des-Corps*). L'administration peut conditionner également la remise de la copie d'un document, à la signature d'un accusé de réception ou d'un registre sur lequel seront inscrits les nom et adresse du demandeur (CADA, 2 février 1995, *Guillot*¹).

La consultation sur place

Une telle consultation doit, en principe, se faire dans les locaux où sont détenus les documents, ou dans ceux que l'administration entend consacrer à cet usage.

S'agissant de l'accès à ces locaux, la Commission estime (comme l'a jugé le Conseil d'État, 11 juillet 1988, *Coiffier*) que le demandeur peut se faire accompagner d'un tiers lors de la consultation de son dossier administratif (CADA, 5 décembre 1991, *Leroy*). La consultation « par un groupe d'individus » ne méconnaît pas davantage la loi, si elle est compatible avec l'organisation des services et la protection éventuelle des secrets reconnus par la loi (CADA, 6 juin 1991, *maire d'Avaray*).

1. Voir annexe 1, page 87.

Les horaires d'ouverture des locaux doivent également permettre un accès effectif. La Commission estime ainsi (CADA, 20 février 1992, *maire de La Ferté-Saint-Samson*) que la limitation à une heure par mois de la possibilité de consulter des documents administratifs méconnaît les dispositions de la loi de 1978 et qu'elle devrait être portée, s'agissant d'une petite commune, à une demi-journée par semaine. La Commission est souvent conduite à admettre des plages horaires réduites, lorsque l'autorité administrative fait preuve de suffisamment de souplesse pour permettre aux administrés d'accéder sans difficultés aux documents qui les intéressent ; dans tous les cas, elle recommande de faire prévaloir la solution amiable sur une réglementation excessivement rigide.

La délivrance de copies

L'application de ces dispositions peut éventuellement rencontrer des obstacles matériels.

Lorsque l'administration dispose des équipements adaptés, c'est normalement à elle d'assurer la reproduction des documents. Elle peut ainsi s'opposer à l'utilisation d'un matériel de reproduction appartenant au demandeur (CADA, 19 janvier 1995, *maire de Rochefort-en-Valdaine*¹).

Lorsqu'en revanche, elle ne dispose pas de photocopieur, il lui appartient de rechercher avec le demandeur toute solution permettant de conserver toute sa portée à la loi, qui consacre le droit des administrés à obtenir copie des documents administratifs communicables. Le demandeur a alors la possibilité de réaliser lui-même, par ses propres moyens, la reproduction des pièces. La solution la plus simple peut être, dans un tel cas, le recours à l'appareil photographique (CADA, 9 juillet 1992, *maire de Paradou*).

Il en est de même lorsque les équipements détenus par l'administration ne permettent pas de reproduire certains documents en raison de leur format (cas des plans d'urbanisme, par exemple). Dans ce type de situation, la Commission recommande à l'administration de faire effectuer la reproduction à l'extérieur, aux frais du demandeur (CADA, 26 août 1993, *maire de Tresse*).

La loi ne prescrit à l'administration que la délivrance d'une copie « simple » ; elle ne l'oblige nullement à une certification conforme. La CADA déclare ainsi irrecevable une demande de copie certifiée conforme, car elle l'assimile à une demande d'établissement d'un nouveau document (CADA, 26 mai 1994, *Mazière* ; 6 octobre 1994, *Grillot*).

1. Voir annexe 1, page 87.

Si la loi de 1978 permet de se voir délivrer copie d'un document, elle ne peut être invoquée par une personne qui désire obtenir la restitution d'un document original lui appartenant qui aurait été conservé par l'administration (CADA, 6 janvier 1994, *Bertin et Ndiaye*).

Les tarifs pratiqués

Lorsque le demandeur choisit, en vertu de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978, la communication par la délivrance de photocopies, celle-ci peut être subordonnée au paiement d'une somme qui ne peut excéder le coût réel des charges de fonctionnement créées par l'application de la loi.

Nature des charges à prendre en compte

La Commission a été amenée à rappeler à plusieurs reprises que seuls les frais de reproduction et d'expédition des documents demandés pouvaient être facturés aux demandeurs, à l'exclusion des frais induits par les recherches nécessitées par la demande. Au titre des frais de reproduction, peuvent être pris en compte notamment le coût du papier, l'amortissement ou la location de la machine, ainsi, éventuellement, que le temps passé par la personne chargée de la reproduction (CADA, 21 mars 1991, *maire de Pacé*).

Niveau des tarifs pratiqués

Elle a rappelé que, dans les services de l'État, le tarif applicable pour le calcul des frais de reproduction était fixé à un franc par page par l'arrêté du ministre du Budget en date du 29 mai 1980. Toutefois, ce tarif n'étant pas applicable aux collectivités locales, la Commission a été amenée à préciser le niveau des tarifs qui pouvaient être pratiqués sans méconnaître l'esprit de la loi du 17 juillet 1978. Elle a ainsi affirmé que la somme de quatre francs par photocopie constituait le prix maximum qui peut être demandé aux requérants d'une petite commune (CADA, 4 février 1992, *maire de La Ferté-Saint-Samson*). Elle a cependant estimé qu'un tarif de trois francs par photocopie était excessif dans une grande ville (CADA, 15 décembre 1994, *maire de Fontainebleau*¹).

1. Voir annexe 1, page 86.

En revanche, les copies de documents que les administrations sont tenues de fournir à la Commission pour l'instruction des dossiers, en application de l'alinéa 3 de l'article 2 du décret du 6 décembre 1978, ne sauraient faire l'objet d'aucune facturation (CADA, 18 mars 1995, *Bonnaure* ¹).

Possibilité d'instituer un tarif dégressif

Répondant à une demande de conseil, la Commission a estimé que la loi du 17 juillet 1978 ne s'opposait pas à l'instauration d'un tarif dégressif sous la seule condition toutefois que le tarif pratiqué pour les demandes en faible quantité ne dépasse pas le coût réel des charges de fonctionnement créées par les opérations de reproduction (CADA, 15 décembre 1994, *maire de Fontainebleau* ²).

Modalités de recouvrement

Interrogée par plusieurs collectivités qui ne disposaient pas de régies de recettes susceptible d'encaisser les sommes versées par les demandeurs au titre des frais de reproduction des documents communiqués, la Commission a rappelé avec fermeté que l'inadaptation de la comptabilité communale ne pouvait justifier un refus de communication (CADA, 5 mars 1992, *maire de Wingles*). Les collectivités ne sont, en tout état de cause, jamais tenues de facturer le coût de la reproduction aux demandeurs. Lorsqu'il leur est impossible d'encaisser le règlement des photocopies, elles doivent les délivrer gratuitement (CADA, 9 juillet 1992, *maire de Saint-André*).

1. Voir annexe 1, page 88.

2. Voir annexe 1, page 86.

La communication des documents administratifs au cours de la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme et des procédures d'enquête publique

Les opérations d'urbanisme et plus particulièrement l'élaboration et la modification des plans d'occupation des sols sont à l'origine d'une mise en œuvre intensive des dispositions de la loi du 17 juillet 1978. Elles ont donc amené la Commission à se prononcer très souvent sur la portée de cette loi dans un domaine où les principes de la transparence et du contradictoire ont inspiré, bien avant 1978, maintes législations et réglementations particulières.

Trois grands principes caractérisent l'action de la Commission dans ce vaste domaine d'intervention de l'État et des collectivités publiques :

– la coexistence de régimes juridiques distincts de communication de documents. L'intervention de la loi de 1978 n'a pas eu pour effet de « gommer » les règles particulières applicables aux opérations d'urbanisme. Elle leur a simplement adjoint son dispositif général d'accès, introduisant une pratique de transparence dans les espaces où la loi n'en prévoyait aucune, sans remettre en cause les particularismes antérieurs (voir par exemple CADA, 29 août 1991, *Billard-Association de défense du cadre de vie*) ;

– la mise en œuvre prudente, et dans le respect des droits du requérant, du principe de protection des documents inachevés ou préparatoires a conduit la Commission à opérer un découpage systématique des procédures complexes en plusieurs phases intermédiaires, ponctuées de décisions, autorisant la communication de parties du dossier avant l'intervention de la décision finale (voir notamment CADA, 19 mars 1992, *Beraud-Association TGV Drôme-Vaucluse*) ;

– l'incompétence de la Commission pour connaître des demandes d'interprétation des régimes spéciaux d'accès prévus notamment au code de l'urbanisme et au code de l'expropriation (CADA, 9 juin 1994, *maire de Sucy-en-Brie*). La loi de 1978 (article 5) limite son rôle à une surveillance de la bonne application des principes qu'elle détermine, sans lui accorder un pouvoir général de protection des droits de la personne à l'information administrative, tels qu'ils résulteraient de l'ensemble des législations qui en traitent.

La poursuite par une collectivité publique d'un projet d'aménagement du territoire ou d'urbanisme suscite ordinairement la production de très nombreux documents administratifs. Leur communicabilité aux administrés variera pour l'essentiel, au cours du temps et au gré de la procédure d'enquête publique, entre deux situations extrêmes : d'une part très peu de documents sont accessibles au tout début de la procédure ; d'autre part la quasi-totalité du dossier est communicable à la fin de celle-ci. Ce cheminement de la pénombre vers la lumière comporte généralement plusieurs étapes. Le cas, exemplaire, de la procédure d'élaboration des plans d'occupation des sols (POS) permet d'en discerner six.

L'étape dite de confection du projet par le groupe de travail

La confection d'un projet de POS donne généralement lieu, bien avant son adoption par le conseil municipal, à la constitution puis la réunion d'un groupe de travail. Les procès-verbaux de ses séances demeureront confidentiels pendant toute la durée de sa mission (CADA, 17 février 1994, *maire de Saint-Maurice*).

Au cours de cette période de préparation du projet de POS, la plupart des documents détenus par l'administration locale sont également couverts par le secret propre aux « dossiers préparatoires à une décision administrative non intervenue » (selon l'expression forgée il y a quinze ans par la Commission). C'est le cas :

– de l'avant-projet de POS, dans ses diverses évolutions ;

– des pièces annexées à l'avant-projet, telles que les documents graphiques, le règlement du POS, le rapport de l'expert-géomètre, l'annexe relative aux emplacements réservés ;

– du « porter à connaissance » adressé au maire par le préfet, dont les prescriptions doivent guider la commission de révision du POS et le groupe de travail (CADA, 22 septembre 1994, *préfet des Hauts-de-Seine*¹).

Toutefois ne revêtent pas le caractère de documents préparatoires et sont donc communicables au public :

- le dossier relatif à l'ancien POS toujours en vigueur, et ses annexes ;
- la délibération du conseil municipal décidant de l'adoption ou de la révision du POS, ainsi que la mention éventuelle de cette délibération dans les journaux régionaux (CADA, 31 mars 1994, *Compagnie industrielle et agricole du comté de Lohéac*) ;
- la convention passée, le cas échéant, par la commune avec l'État afin de mettre à sa disposition, pour l'élaboration du POS, les services de la direction départementale de l'équipement ;
- les échanges de courriers que le projet a pu susciter entre la municipalité et les services de l'État.

L'adoption du projet par le groupe de travail

Elle marque la fin de la période de préparation « technique » du POS au sein des commissions extra-municipales. Aussi les documents qui en émanent perdent-ils à ce stade leur caractère préparatoire, selon la jurisprudence de la Commission.

Plus réservé dans sa formulation, le Conseil d'État estime que « jusqu'à l'adoption du projet par la Commission, les états successifs d'un projet et les procès-verbaux d'une commission, dont l'objet est de relater les phases successives du travail d'élaboration de ce projet et qui sont inséparables de celui-ci, n'ont pas le caractère de documents administratifs auxquels s'applique le droit à communication » (Conseil d'État, 11 février 1983, *ministre de l'Urbanisme et du Logement c/ association Atelier libre d'urbanisme de la région lyonnaise*).

À l'exception du procès-verbal du groupe de travail et des documents qui sont accessibles dès le début de la procédure (*cf. supra*), l'ensemble du dossier d'élaboration ou de révision du POS n'est pas communicable avant que le conseil municipal se soit prononcé.

1. Voir annexe 1, page 89.

L'adoption du projet de plan d'occupation des sols par le conseil municipal

Le conseil municipal apparaît, dans le raisonnement traditionnel de la Commission, comme l'autorité compétente dont l'intervention va clôturer la période préalable à l'enquête publique, et rendre ainsi accessible une grande partie du dossier.

Dès lors, devront être communiqués à toute personne en faisant la demande sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 :

- le projet de POS dans ses évolutions successives, son rapport de présentation, ses annexes graphiques, son règlement ;
- le rapport de l'expert-géomètre ;
- les prescriptions préfectorales relatives à l'élaboration du POS, et en particulier le « porter à connaissance ».

Certains documents demeurent toutefois préparatoires à une décision administrative qui n'apparaît pas intervenue à ce stade. C'est le cas des propositions de la commission départementale de conciliation relatives à la révision du plan, qui demeurent protégées jusqu'à l'extrême fin de la procédure (*cf. infra*).

Une position plus nuancée a été adoptée par la Commission dans un domaine comparable, celui de l'expropriation :

- peut être refusée la communication, à l'intéressé, de l'avis émis par le service des domaines sur la valeur vénale de sa propriété, ceci tant que la procédure d'acquisition n'est pas achevée (CADA, 17 mars 1994, *Gomez* ; 17 mars 1994, *Coulombie*¹) ;
- mais une fois l'acquisition prononcée, ou la procédure de préemption annulée (voir avis *Coulombie*¹ précité), l'ensemble du dossier devra être communiqué : l'avis ou le rapport du service des domaines évaluant l'immeuble ainsi que les lettres du maire à l'administration fiscale visées dans ledit rapport qui auraient été conservées au dossier (CADA, 14 avril 1994, *société Galecos*).

1. Voir annexe 1, page 89.

Le déroulement de l'enquête publique

La survenue de l'enquête publique, soumise à des règles spéciales définies aux articles L 123-1 à L 123-12 du code de l'urbanisme, va suspendre momentanément l'application des dispositions, de caractère général, contenues dans la loi de 1978. La CADA se déclare donc incompétente pour connaître d'une demande d'avis visant une des pièces du dossier d'enquête publique lorsque celle-ci est en cours (voir notamment CADA, 22 juillet 1993, *maire d'Othis* ; 31 mars 1994, *agence Mont-Blanc Immobilier* ; 9 juin 1994, *maire de Sucy-en-Brie* ; 29 août 1991, *Billard*).

Ce raisonnement a pour effet de retirer à la Commission toute capacité d'intervention dans une enquête publique en cours. Aussi n'est-il pas toujours compris par les plaignants qui acceptent mal de se voir refuser son concours à un moment (celui de l'enquête publique) où l'utilité de la transparence est peu contestable. Mais la rédaction de l'article 5 de la loi de 1978 est dépourvue d'ambiguïté, qui charge la CADA « de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs dans les conditions prévues par le présent titre », c'est-à-dire dans la limite des seules dispositions qu'elle institue.

Lorsque l'enquête publique est en cours, l'ensemble des pièces du dossier de POS cessent d'être accessibles dans les conditions et selon les modalités de la loi de 1978. Toutefois, certains documents détachables du dossier d'enquête publique demeurent communicables selon les règles habituelles. Il en est ainsi du dossier de l'ancien POS, de la délibération du conseil municipal déterminant le recours à cette procédure, de l'arrêté du maire ouvrant l'enquête publique, des prescriptions préfectorales relatives à l'élaboration du POS.

La clôture de l'enquête publique

Elle marque le retour à l'application « normale » de la loi de 1978. Deviennent communicables non seulement les éléments constitutifs du dossier de plan, mais également les éléments nouveaux que l'enquête publique leur a adjoints.

Sont désormais accessibles :

- Le dossier initial du plan :
 - le projet de plan ;
 - les annexes techniques ;
 - les documents graphiques.

- Les avis techniques et expertises :
 - une « étude géologique fine » évoquée au rapport des commissaires enquêteurs ;
 - une étude commandée par la direction départementale de l'équipement à une société spécialisée, après retrait des pages contenant la liste des personnes interviewées, éléments protégés par le secret de la vie privée (CADA, 20 janvier 1994, *Association de défense des sables*) ;
 - un rapport d'expert mentionné dans le rapport de la direction générale des routes départementales (CADA, 16 décembre 1993, *Thomas/Sepanso*).

- Les documents résultant de l'enquête publique :
 - le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur sont communicables dès leur remise à l'autorité compétente (CADA, 17 mars 1994, *Becquart*, concernant l'aménagement de la plage de Pampelonne) ;
 - c'est également le cas de leurs annexes (CADA, 20 janvier 1994, *Loiseau*) ;
 - le registre mis à la disposition des administrés dans les locaux des services techniques municipaux (CADA, 12 novembre 1992, *Montorfano*, relativement à une enquête préalable à la reconstruction du marché central de Villeneuve-Saint-Georges ¹) ;
 - le rapport-avis d'un commissaire enquêteur sur l'implantation éventuelle dans la commune d'une installation classée (CADA, 4 février 1993, *maire de Sangui-net*) ;
 - les notifications prévues à l'article L 123-9 du code de l'urbanisme ;
 - les avis de l'ensemble des personnes consultées (CADA, 10 novembre 1993, *Maître Courrech*) ;
 - les conclusions motivées consignées sur le registre d'enquête publique et le mémoire en réponse du pétitionnaire (CADA, 6 juillet 1993, *maire de La Palme*).

- Les courriers se rapportant à l'enquête :
 - la lettre adressée par un administré au commissaire enquêteur au cours de l'enquête publique est communicable à toute personne qui en ferait la demande après occultation éventuelle des mentions de nature à porter atteinte à la vie privée de son auteur (adresse personnelle), ou qui comporteraient des appréciations ou jugements de valeurs portés sur un tiers identifiable, ces éléments se trouvant protégés en vertu des articles 6 et 6 bis de la loi de 1978 (CADA, 4 février 1993, *maire de Ciboure*) ;
 - les courriers adressés par le maire au ministre de l'Environnement, au préfet et au sous-préfet dans le cadre d'une procédure d'élaboration de plan d'exposition aux risques pour la commune, soumis à enquête publique, ces courriers ne revêtant aucun caractère privé (CADA, 3 mars 1994, *association SOS-Carières*) ;

1. Voir annexe 1, page 89.

– une lettre adressée au maire par le délégué régional à l'architecture et à l'environnement peut être communiquée sans délai à tout administré qui le souhaite dès lors que, n'étant pas insérée dans le dossier et se trouvant détachée de la procédure de révision du POS, elle ne présente pas de caractère préparatoire à l'élaboration ni à l'approbation de ce plan (CADA, 6 février 1992, *préfet de la Charente*).

Précisons que les documents constituant le dossier d'enquête peuvent être valablement sollicités auprès de toute autorité publique qui les détient : auprès du maire bien sûr ; mais aussi du sous-préfet (CADA, 7 janvier 1993, *association Vivre et s'entendre à Champier*) ; voire même directement auprès du commissaire enquêteur (CADA, 20 janvier 1994, *Loiseau*). Dans le cas où l'administration de l'État sollicitée par un administré ne détiendrait pas les documents, il lui appartiendrait de diriger la demande auprès de la collectivité publique compétente pour lui donner suite, sans que le demandeur soit contraint de présenter une nouvelle demande, ceci aux termes des dispositions du décret du 28 novembre 1983, il est vrai fréquemment ignorées des administrations.

L'approbation du POS par le conseil municipal

Point final de la procédure, l'approbation lèvera tout secret sur les rares pièces du dossier qui n'auraient pas été révélées au public lors des précédentes étapes de la procédure. C'est le cas des propositions de la commission départementale de conciliation relative à la révision du POS, que la CADA considère comme préparatoires jusqu'à l'intervention de la délibération approuvant le plan.

Documents communicables au cours de la procédure d'enquête publique (sens des avis émis par la CADA)

Phase de la procédure Type de document élaboré	Confection du projet par le groupe de travail	Projet de POS adopté par le groupe de travail	Projet de POS adopté par le conseil municipal	Enquête publique en cours	Enquête publique close mais POS non encore approuvé	POS approuvé par le conseil municipal après d'éventuelles modifications
Annexe relative aux emplacements réservés	Défavorable préparatoire	Défavorable préparatoire	Favorable	Incompétence CADA	Favorable	Favorable
Arrêté de cessibilité	-	-	-	Favorable dès son émission	Favorable dès son émission	Favorable dès son émission
Arrêté du maire organisant le groupe de travail	Favorable dès son émission					
Arrêté du maire ouvrant l'enquête publique	-	-	-	Favorable dès son émission	Favorable dès son émission	Favorable dès son émission
Arrêté du maire rendant le POS public	-	-	-	-	-	Favorable
Avis du service des domaines sur la valeur vénale d'une propriété	Préparatoire jusqu'à l'achèvement ou l'abandon de la procédure d'acquisition Favorable ensuite	Préparatoire jusqu'à l'achèvement ou l'abandon de la procédure d'acquisition Favorable ensuite	Préparatoire jusqu'à l'achèvement ou l'abandon de la procédure d'acquisition Favorable ensuite	Préparatoire jusqu'à l'achèvement ou l'abandon de la procédure d'acquisition Favorable ensuite	Préparatoire jusqu'à l'achèvement ou l'abandon de la procédure d'acquisition Favorable ensuite	Préparatoire jusqu'à l'achèvement ou l'abandon de la procédure d'acquisition Favorable ensuite
Avis des services techniques	-	-	-	Favorable	Favorable	Favorable
Certificat d'affichage en mairie	Favorable dès son émission					
Compte rendu de l'APAVE	Favorable sauf secret industriel					

Documents communicables au cours de la procédure d'enquête publique (sens des avis émis par la CADA) (suite)

Phase de la procédure Type de document élaboré	Confection du projet par le groupe de travail	Projet de POS adopté par le groupe de travail	Projet de POS adopté par le conseil municipal	Enquête publique en cours	Enquête publique close mais POS non encore approuvé	POS approuvé par le conseil municipal après d'éventuelles modifications
Compte rendu de la réunion de la commission de révision du POS	Défavorable préparatoire	Défavorable préparatoire	Défavorable préparatoire	Incompétence CADA	Favorable	Favorable
Compte rendu de la séance du conseil municipal consacrée à l'étude de propositions d'aménagement du projet	Défavorable préparatoire	Défavorable préparatoire	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable
Convention commune/État mettant à la disposition de la commune les services de la DDE pour l'élaboration du POS	Favorable dès sa signature	Favorable dès sa signature	Favorable dès sa signature	Favorable dès sa signature	Favorable dès sa signature	Favorable dès sa signature
Délibération du conseil municipal prescrivant l'adoption ou la révision du POS	Favorable dès son adoption	Favorable dès son adoption	Favorable dès son adoption	Favorable dès son adoption	Favorable dès son adoption	Favorable dès son adoption
Désignation du commissaire enquêteur	-	-	Favorable dès sa formalisation	Favorable dès sa formalisation	Favorable dès sa formalisation	Favorable dès sa formalisation
Documents graphiques	Défavorable préparatoire	Défavorable préparatoire	Défavorable préparatoire	Incompétence CADA	Favorable	Favorable
Dossier de l'ancien POS	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable

Documents communicables au cours de la procédure d'enquête publique (sens des avis émis par la CADA) (suite)

Phase de la procédure Type de document élaboré	Confection du projet par le groupe de travail	Projet de POS adopté par le groupe de travail	Projet de POS adopté par le conseil municipal	Enquête publique en cours	Enquête publique close mais POS non encore approuvé	POS approuvé par le conseil municipal après d'éventuelles modifications
Dossier de préemption	Préparatoire jusqu'à l'achèvement de la procédure d'acquisition					
Dossier de remembrement	Préparatoire jusqu'à l'achèvement de la procédure					
Enquête administrative de la commission départementale des sites	Défavorable préparatoire	Défavorable préparatoire	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable
Enquête parcellaire	Défavorable préparatoire	Défavorable préparatoire	Défavorable préparatoire	Incompétence CADA	Favorable dès l'émission de l'arrêté de cessibilité	Favorable dès l'émission de l'arrêté de cessibilité
Étude géologique	Défavorable préparatoire	Défavorable préparatoire	Favorable sauf secret industriel			
Étude d'impact	Défavorable préparatoire	Défavorable préparatoire	Défavorable préparatoire	Défavorable préparatoire	Favorable	Favorable
Expertise hydraulique	Défavorable préparatoire	Défavorable préparatoire	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable
Lettre du délégué régional à l'environnement au maire	Favorable dès sa réception					
Lettre du maire au préfet ou au sous-préfet	Favorable dès son émission					

Documents communicables au cours de la procédure d'enquête publique (sens des avis émis par la CADA) (suite)

Phase de la procédure Type de document élaboré	Confection du projet par le groupe de travail	Projet de POS adopté par le groupe de travail	Projet de POS adopté par le conseil municipal	Enquête publique en cours	Enquête publique close mais POS non encore approuvé	POS approuvé par le conseil municipal après d'éventuelles modifications
Lettre préfectorale demandant le report de l'approbation du POS	-	-	-	-	Favorable	Favorable
Lettres adressées au commissaire-enquêteur	-	-	-	Favorable sauf vie privée	Favorable sauf vie privée	Favorable sauf vie privée
Note interne détenue par le ministère de l'Environnement	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable
Plan d'assainissement	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable
Plan de masse Plan des façades Plan de situation	Défavorable préparatoire	Défavorable préparatoire	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable
Plan de zonage	Défavorable préparatoire	Défavorable préparatoire	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable
Porter à connaissance	Défavorable préparatoire	Défavorable préparatoire	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable
Projet de POS dans ses évolutions successives	Défavorable préparatoire	Défavorable préparatoire	Favorable	Incompétence CADA	Favorable	Favorable
Propositions de la commission départementale de conciliation relative à la révision du POS	-	Défavorable préparatoire	Défavorable préparatoire	Défavorable préparatoire	Défavorable préparatoire	Favorable

Documents communicables au cours de la procédure d'enquête publique (sens des avis émis par la CADA) (fin)

Phase de la procédure Type de document élaboré	Confection du projet par le groupe de travail	Projet de POS adopté par le groupe de travail	Projet de POS adopté par le conseil municipal	Enquête publique en cours	Enquête publique close mais POS non encore approuvé	POS approuvé par le conseil municipal après d'éventuelles modifications
Procès-verbal de réunion du groupe de travail chargé de l'élaboration du POS	Défavorable préparatoire	Favorable	Favorable	Incompétence CADA	Favorable	Favorable
Rapport de l'expert géomètre	Défavorable préparatoire	Défavorable préparatoire	Favorable	Incompétence CADA	Favorable	Favorable
Rapport de présentation du POS	-	-	Favorable	Incompétence CADA	Favorable	Favorable
Rapport et conclusions du commissaire-enquêteur	-	-	-	Défavorable préparatoire	Favorable dès leur remise à l'autorité compétente	Favorable
Registre mis à la disposition du public	-	-	-	Incompétence CADA	Favorable sauf vie privée	Favorable sauf vie privée
Règlement du POS	Défavorable préparatoire	Défavorable préparatoire	Favorable	Incompétence CADA	Favorable	Favorable
Remarque des services techniques municipaux sur le registre d'enquête public	-	-	-	Favorable	Favorable	Favorable

Chapitre 4

Communication des documents médicaux

La communication des documents médicaux occupe une place croissante dans l'activité de la CADA. De 1993 à 1994, le nombre de dossiers de ce type est passé de 171 à 260, soit une augmentation de 52 %, presque dix fois plus rapide que celle de l'ensemble des affaires traitées par la Commission. Les dossiers médicaux ont représenté 5,9 % des documents demandés en 1994, contre 4,1 % en 1993.

Ce développement s'explique en partie par l'essor du contentieux relatif à la transfusion sanguine : nombreuses sont aujourd'hui les personnes qui, transfusées avant la mise en place de contrôles stricts, s'interrogent sur la qualité des produits qu'elles ont reçus.

Elles demandent alors communication du dossier médical de leur transfusion. En cas de difficultés, elles s'adressent à la Commission : celle-ci a traité treize demandes ayant trait à des problèmes de transfusion en 1993, et vingt-quatre en 1994.

Or, en raison du caractère spécifique de ce type de requêtes, la loi du 17 juillet 1978 a prévu un régime particulier pour la communication des documents médicaux, affiné au fil des ans par la jurisprudence de la Commission.

Des dossiers communicables aux seules personnes concernées

Le principe de communicabilité des documents médicaux aux seules personnes concernées, posé par la loi du 17 juillet 1978 et retenu par les grandes lois de santé publique postérieures, connaît une application assez stricte qui souffre néanmoins quelques exceptions.

Un principe affirmé par la loi du 17 juillet 1978 et repris par des lois postérieures

Le régime de la communication des dossiers médicaux trouve ses fondements dans les articles 6 et 6 bis de la loi du 17 juillet 1978. Le législateur a repris les mêmes règles dans des textes postérieurs.

Des documents nominatifs au sens de la loi de 1978

Au sens de la loi de 1978, précisée par la jurisprudence de la Commission, les documents médicaux constituent des documents administratifs nominatifs. À ce titre et en vertu du premier alinéa de l'article 6 bis de la loi, ils sont communicables aux intéressés. La loi précise que ni le secret médical ni celui de la vie privée ne peuvent être opposés aux demandeurs « sur des faits qui leur sont personnels ».

En revanche, en application des articles 6 et 6 bis de la loi, les documents médicaux ne sont pas communicables à des tiers, pour trois raisons qui s'additionnent :

- ils revêtent un caractère nominatif qui les exclut du champ d'accès des tiers (article 6 bis) ;
- leur communication à un tiers pourrait porter atteinte à la vie privée du patient, protégée par l'alinéa 6 de l'article 6 de la loi ;
- cette communication violerait également le secret médical, protégé à deux reprises par l'article 6 de la loi, dans son sixième alinéa, qui envisage le cas du « secret des dossiers médicaux », et dans le neuvième, qui vise plus largement les « secrets protégés par la loi ».

Le secret médical entre en effet dans cette dernière catégorie aux termes de l'article 378 du code pénal, qui dispose que « les médecins, chirurgiens et autres officiers de santé, ainsi que les pharmaciens, les sages-femmes et toutes autres personnes dépositaires par état ou profession ou par fonctions temporaires ou

permanentes des secrets qu'on leur confie qui, hors les cas où la loi les oblige ou les autorise à se porter dénonciateurs, auront révélé ces secrets, seront punis d'un emprisonnement d'un mois à six mois et d'une amende... ». Si la nouvelle rédaction donnée à cette disposition par l'article 226-13 du nouveau code pénal ne vise plus expressément les personnels de santé, elle les englobe dans la formule générale : « ... une personne (dépositaire d'une information à caractère secret) soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire ».

Une confirmation du principe par les grandes lois de santé publique postérieures

Deux lois récentes ayant trait à l'organisation du système de santé affirment le droit du patient à avoir accès aux informations médicales le concernant.

Dans le domaine hospitalier, l'article L 710-2 du code de la santé publique, issu de la loi n° 91-748 du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière, fait obligation aux établissements de santé, publics ou privés, de « communiquer aux personnes recevant ou ayant reçu des soins, sur leur demande, les informations médicales contenues dans leur dossier médical ».

Par ailleurs, la loi n° 94 -43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale insère un titre V dans le livre I^{er} du code de la santé publique, intitulé « Dossier de suivi médical ». Le dossier médical ainsi créé, « propriété du patient, est couvert par le secret médical. Le patient a accès aux informations médicales contenues dans le dossier... ».

Cette notion de dossier de suivi médical a été reprise sous l'appellation « dossier médical » par la convention médicale nationale signée le 21 octobre 1993 par deux syndicats de médecins, la CSMF et le SML, ainsi que par la CNAMTS et la CCMSA ¹, et approuvée par arrêté du ministre d'État, ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville en date du 25 novembre 1993. Les règles d'accès du patient aux informations et de confidentialité à l'égard des tiers en vertu du secret médical y sont confirmées à l'article 21.

De façon analogue, le décret n° 91-779 du 8 août 1991 portant code de déontologie des sages-femmes rappelle dans son article 3 les obligations de celles-ci en matière de « secret professionnel » et de protection des informations concernant les patientes contre « toute indiscretion ».

1. CSMF : Confédération des syndicats médicaux français.

SML : Syndicat des médecins libéraux.

CNAMTS : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés.

CCMSA : Caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

Un principe largement appliqué mais qui connaît des exceptions

En pratique, la règle de communicabilité aux intéressés et à eux seuls est largement appliquée. La Commission rend régulièrement des avis favorables à la communication aux requérants de leurs dossiers médicaux. Inversement, elle oppose la plupart du temps un refus aux demandes émanant de tiers.

Dans ce cas, la Commission s'appuie le plus souvent sur le secret de la vie privée : elle a rendu six avis défavorables sur ce fondement en 1993 et six autres en 1994. Elle retient parfois également la protection du secret médical : tel a été le cas en 1989 à propos d'une demande de communication des registres de déclaration d'accidents du travail (CADA, 2 mars 1989, *Declerck*).

L'application du principe a permis une clarification de la notion de « personne concernée » ; la jurisprudence de la Commission a aussi admis certaines exceptions.

La notion de personne concernée

La plupart des demandes de communication de dossiers médicaux reçues par la CADA sont formulées par les patients pour leur propre compte. Dans ce cas, l'avis rendu par la Commission est favorable.

Le sens de l'avis est identique pour les demandes présentées par le parent d'un enfant mineur (CADA, 23 janvier 1992, *Vatin*), même lorsque celui-ci est privé de l'autorité parentale sur l'enfant et ne dispose que d'un droit de visite et d'hébergement (CADA, 19 décembre 1991, *directeur du centre médico-psychologique UDSM*).

Dans ce dernier cas, la Commission insiste sur le fait que le père de l'enfant, en dépit de la situation familiale, n'est pas privé du « droit reconnu à tout parent de surveiller l'entretien et l'éducation des enfants et d'être informé des choix importants relatifs à la vie de ces derniers ».

Au contraire, la Commission a refusé à un enfant mineur la communication de son dossier médical (CADA, 9 juillet 1992, *Bohy*), au motif que la demande de communication n'était pas formulée par son représentant légal.

Dans le même esprit, elle a déclaré irrecevable la requête d'une femme majeure faisant l'objet d'une procédure de tutelle (CADA, 23 novembre 1989, *Khelic*).

Si la Commission impose à un enfant mineur ou à un adulte sous tutelle de passer par son représentant légal pour obtenir la communication de documents nominatifs les concernant, elle veille en revanche au respect des droits des

personnes majeures non frappées d'incapacité, quels que soient les liens qui les unissent aux demandeurs.

La Commission s'est ainsi opposée à la communication au parent d'un enfant majeur d'informations concernant le requérant mais contenues dans le dossier médical du fils (CADA, 25 octobre 1990, *Laidin*) en considérant que le dossier formait un tout indivisible.

Les exceptions au principe de non-communication à des tiers

Le refus de communication aux tiers connaît quelques exceptions, concernant principalement, et sous certaines conditions, les médecins dans le cadre de leur activité, ainsi que les proches de personnes décédées. Enfin un cas unique s'est présenté à la CADA à propos d'un dossier de don de sang.

Les conditions d'accessibilité pour les médecins dans le cadre de leur activité

L'accès des médecins à des informations médicales contenues dans les dossiers de patients s'inscrit dans le cadre général du respect du secret médical.

En instituant le principe d'un dossier de suivi médical, progressivement étendu à toute la population, la nouvelle convention médicale devrait conduire à un accroissement de la circulation des informations médicales entre médecins, chaque dossier devant être alimenté par les différents intervenants médicaux soignant le patient.

Au-delà de cet échange d'informations entre confrères dans l'intérêt du patient, la Commission a été amenée à se prononcer sur la communicabilité à un médecin faisant l'objet d'une procédure d'insuffisance professionnelle des dossiers des patients qu'il a pris en charge et de dossiers radiologiques.

La Commission a estimé que « les dossiers des malades sur lesquels est fondée la suspension [étaient] communicables au médecin mis en cause après occultation du nom des personnes » (CADA, 21 juillet 1994, *ministre délégué à la Santé*¹ ; 21 juillet 1994, *DDASS de Vendée*¹).

1. Voir annexe 1, page 92.

Cette jurisprudence ménage d'une part le secret médical et la vie privée des patients par l'anonymat rendu aux documents, et d'autre part les droits du médecin à assurer sa défense en lui permettant de « connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées », en application de l'article 3 de la loi du 17 juillet 1978.

Les proches de personnes décédées

Le deuxième assouplissement introduit par la jurisprudence de la Commission dans le principe de non communication aux tiers concerne le cas des proches de personnes décédées.

Dès 1982, le Conseil d'État avait autorisé la communication à une veuve du dossier médical de son époux décédé au cours d'une opération chirurgicale (Conseil d'État, 22 janvier 1982, *administration générale de l'Assistance publique de Paris*).

À plusieurs reprises, la Commission a eu à se prononcer sur des cas similaires¹. En 1990, elle a affiné sa jurisprudence en posant trois conditions à la communication à une femme du dossier médical de son époux décédé (CADA, 23 mai 1990, *Lecoïnte*) :

- que l'administration n'ait pas connaissance de litige entre les ayants droits du défunt à ce sujet ;
- que le défunt n'ait pas exprimé formellement, de son vivant, son opposition à une telle communication et que son médecin traitant n'ait pas eu connaissance d'une telle volonté de sa part ;
- que le médecin traitant n'estime pas cette communication impossible au vu des secrets concernant le défunt dont il a été dépositaire.

En 1994, la Commission a eu l'occasion de réaffirmer cette position dans une affaire où le patient n'était pas décédé mais plongé dans un coma profond (CADA, 20 octobre 1994, *B.*²).

Inversement, elle s'est opposée par deux fois depuis 1989 à la communication du dossier médical d'une personne décédée à un proche :

- en 1989, elle a refusé la communication du dossier médical d'une mère à sa fille, afin de protéger la vie privée de la défunte ;
- en 1990, sur une demande présentée par la sœur d'un défunt, la Commission a rendu un avis défavorable en raison de l'opposition manifestée par l'épouse du défunt à cette communication (CADA, 23 mai 1990, *Hermann*).

1. Cf. notamment au cours des dernières années : CADA, 25 février 1993, *C.* (voir annexe 1, page 90) ; 5 mars 1992, *Cassar* ; 23 juillet 1992, *F.* (voir annexe 1, page 90) ; 27 septembre 1990, *Michaud* ; 30 août 1990, *Doffemont* ; 7 juin 1990, *Ouled Beidou*.

2. Voir annexe 1, page 93.

Sur ce point, la Commission apparaît en retrait par rapport aux dispositions réglementaires du code de la santé publique en ce qui concerne les établissements publics de santé.

Prolongeant hardiment la jurisprudence de 1982 du Conseil d'État, l'article R 710-2-2 stipule en effet que « la communication du dossier médical intervient, sur la demande de la personne qui est ou a été hospitalisée ou de son représentant légal, ou de ses ayants droits en cas de décès... ».

La position de la Commission est plus nuancée et ne va en aucun cas jusqu'à l'instauration d'un quelconque droit des proches, étranger à l'esprit de la loi du 17 juillet 1978.

Le cas des dossiers sanguins

Enfin en 1993, avec le développement des affaires liées aux transfusions ou aux dons de sang, la Commission a été confrontée à une demande de conseil délicate de la part d'un centre de transfusion sanguine.

Il s'agissait de savoir si des renseignements relatifs à la vie privée et à la situation médicale d'une personne, et figurant au dossier médical de donneur de sang de son conjoint, pouvaient être communiqués à ce dernier, sachant que ces informations étaient susceptibles d'influencer le diagnostic médical sur le propre don de sang de ce conjoint.

La Commission a rappelé dans un premier temps la situation juridique des époux par rapport à la loi du 17 juillet 1978, qui les considère comme des tiers l'un pour l'autre.

Toutefois, après avoir pesé l'argument de la protection de la vie privée du conjoint du donneur, elle a mis en balance « la sauvegarde des intérêts médicaux » du donneur et reconnu son incompétence pour distinguer ce qui, dans le dossier médical du donneur, « ressortait de la stricte vie privée de son conjoint et des informations de nature médicale nécessaires au diagnostic final ».

La Commission s'en est remis au médecin chargé de la communication éventuelle au donneur de sang pour opérer le tri d'informations « en application des règles professionnelles et déontologiques qui lui sont propres » (CADA, 16 décembre 1993, *CRTS de Nantes*¹).

1. Voir annexe 1, page 91.

Ce dossier met en lumière la spécificité des demandes de communication de documents médicaux, qui peuvent mettre en jeu des intérêts vitaux ou affectifs contradictoires. Ce caractère nécessairement sensible explique pourquoi la loi du 17 juillet 1978 a prévu des modalités de communication particulières pour ce type de demandes.

Les modalités de communication d'un document médical

Un avis favorable à la communication d'un document médical est subordonné à un certain nombre de préalables de droit commun : vérification de l'existence du document, du fait que la demande a été adressée à la bonne administration ¹, que le document n'est pas de nature judiciaire et qu'il relève d'un organisme entrant dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978.

Le dernier point peut soulever un problème d'appréciation pour les établissements privés : si l'organisme qui détient le dossier médical demandé ne peut être considéré comme assurant la gestion d'un service public au sens de l'article 2 de la loi, la demande est déclarée irrecevable (CADA, 1^{er} août 1991, *Saget*).

Au-delà de ces conditions, analogues à celles qui sont requises pour tout document administratif, la communication d'un document médical est soumise à une règle particulière : la médiation d'un médecin.

La désignation d'un médecin

Le principe suivant lequel les documents médicaux ne sont pas communiqués directement aux demandeurs mais par l'intermédiaire d'un médecin est posé dans la loi du 17 juillet 1978 et s'applique sans exception.

1. Le cas échéant en faisant jouer les dispositions de l'article 7 du décret n° 83-1025 du 28 novembre 1993 qui prévoient que toute autorité de l'État ou d'un établissement public administratif de l'État saisie d'une demande dont l'examen relève d'une autre autorité est tenue de transmettre cette demande à l'autorité compétente (CADA, 26 septembre 1991, *médecin régional de la police nationale*).

Fondements juridiques

La loi de 1978 institue un régime particulier de communication pour les documents médicaux dans le deuxième alinéa de son article 6 bis, qui nuance le principe de communicabilité aux personnes concernées en indiquant : « 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 ».

De même que la règle de communicabilité, celle de la désignation d'un médecin a été reprise dans les lois sur la santé publique subséquentes : elle figure ainsi à l'article L 145-6 du code de la santé publique en ce qui concerne le dossier de suivi médical instauré par la loi de 1994, et avait préalablement été inscrite dans l'article L 710-2 du même code pour les dossiers hospitaliers des établissements publics et privés.

Application

La désignation d'un médecin pour servir d'intermédiaire entre le demandeur et les informations à caractère médical est obligatoire : lorsque le requérant omet d'indiquer dans sa demande à l'administration et dans sa saisine de la CADA le nom du médecin auquel les documents doivent être envoyés, l'avis de la Commission rappelle systématiquement cette nécessité.

La Commission a eu l'occasion de préciser que la règle s'applique même aux demandeurs qui ont la qualité de docteurs en médecine (CADA, 23 juillet 1992, *F.*). La désignation d'un médecin ne répond pas uniquement à un besoin d'explication d'un vocabulaire technique, mais également à un souci d'accompagnement psychologique du demandeur dans sa découverte des informations médicales portées à sa connaissance.

Le choix du médecin appartient au requérant. Sur une demande de conseil du président du conseil national de l'ordre des médecins, la Commission a dû expliciter le contenu de la loi sur ce point.

Elle a indiqué que le législateur a voulu que puisse être désigné par le demandeur « 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 de médecin » (CADA, 8 février 1990, *président du conseil national de l'ordre des médecins*) et a confirmé cette analyse un an plus tard (CADA, 31 janvier 1991, *Granata*).

Cette simple précaution sur la qualité du médecin est le seul guide qui encadre l'exercice de la liberté de choix du requérant.

Les circonstances spéciales de la vie du requérant ne doivent pas entraver cette liberté de choix : c'est ainsi qu'un détenu n'est pas obligé de désigner un médecin de l'administration pénitentiaire (CADA, 18 juillet 1991, *Saad*; 9 novembre 1989, *Maretti*).

Symétriquement, les fonctions particulières d'un médecin ne l'écartent pas nécessairement du choix du requérant : le médecin-conseil d'une compagnie d'assurances peut être désigné par une famille comme intermédiaire dans la communication du dossier d'un proche décédé.

Dans ce cas, la Commission rappelle simplement les obligations de secret et de discrétion qui s'imposent au médecin à l'égard de la compagnie d'assurances (CADA, 18 juillet 1991, *directeur de l'Assistance publique de Paris*).

Enfin, le requérant a la possibilité de changer de médecin et de reformuler une demande de communication par l'intermédiaire d'un autre praticien (CADA, 10 octobre 1991, *chef de l'Inspection générale des affaires sociales*; 25 janvier 1990, *ministre de l'Économie, des Finances et du Budget*). À cet égard, la Commission a écarté clairement l'idée d'une transmission du dossier par le premier médecin désigné au second dans le cas où le premier aurait déjà été rendu destinataire des documents.

La relation entre le médecin et le demandeur

La communication de documents médicaux repose donc sur la constitution d'un couple demandeur / médecin, appelés à jouer des rôles précis dans les différentes phases de la procédure.

Formulation de la demande

La plupart du temps, la requête est formulée par le demandeur lui-même. Toutefois, la loi et la jurisprudence de la Commission n'excluent pas une présentation de la demande par le médecin préalablement sollicité et désigné par son client.

La seule condition requise pour rendre une telle formulation recevable est la production par le médecin d'un mandat exprès du demandeur réel (CADA, 10 octobre 1991, *docteur Benhaim*).

Accord du médecin et droits du demandeur

Par ailleurs, la loi ne fait pas obligation au médecin pressenti d'accepter la charge d'intermédiaire médical au profit du requérant.

Sur ce sujet, la Commission a cherché une solution équilibrée entre les intérêts du médecin et ceux du demandeur. Après avoir rappelé que le médecin est libre de refuser, elle a ainsi estimé dans une affaire de dossier hospitalier datant de 1989 que le droit du requérant à la communication ne devait pas « être remis en cause par un refus concerté de l'ensemble des médecins susceptibles de lui en permettre l'accès » (CADA, 20 juillet 1989, *directeur de l'hôpital psychiatrique « L'Eau Vive »*).

Modalités pratiques de communication

La communication des documents au médecin désigné doit être intégrale : aucun « secret professionnel » ne peut lui être opposé (CADA, 6 juin 1991, *Francin*). Elle s'effectue suivant les procédures de droit commun prévues à l'article 4 de la loi : soit par consultation gratuite sur place, soit par la délivrance de copies aux frais du demandeur (CADA, 26 septembre 1991, *médecin régional de la police nationale* ; 27 septembre 1990, *Michaud*).

Pour certains documents (radiographies, échographies, scanners...), la solution de la reproduction n'est au demeurant pas souhaitable pour des raisons à la fois de qualité du résultat et de conservation des pièces.

C'est au médecin qu'il appartient de déterminer les modalités les plus appropriées d'exercice du droit à communication du demandeur. Le cas échéant, il peut être amené à opérer un tri dans les éléments du dossier afin de « protéger les informations médicales figurant dans le document sollicité » (CADA, 6 juin 1991, *Francin*).

La Commission n'interfère pas dans la relation entre le demandeur et le médecin après la transmission des documents par l'administration à ce dernier. Saisie à nouveau par le requérant, elle ne peut que confirmer son avis (CADA, 5 avril 1990, *Poignault*) et considère qu'« il ne lui appartient pas de se prononcer sur les suites que ce praticien a décidé de donner à cette transmission » (CADA, 23 novembre 1989, *Launois*).

Les litiges éventuels entre le requérant et le médecin qu'il a choisi sont d'ordre privé et relèvent des juridictions de l'ordre judiciaire.

La détermination du caractère médical d'un document

Ainsi qu'il vient d'être vu, la procédure de communication des documents médicaux est exorbitante du droit commun dans la mesure où elle fait intervenir un intermédiaire – le médecin désigné par le requérant. Il importe donc de déterminer les frontières du domaine médical, afin de savoir quels sont les documents soumis à ce régime particulier et ceux qui y échappent.

Certains documents sont inclus dans le champ médical en vertu de la loi ou des règlements en vigueur : le dossier de suivi médical instauré par l'article L 145-6 du code de la santé publique et le dossier médical élaboré dans les établissements de santé publics ou privés aux termes de l'article R 710-2-1 du même code en sont deux exemples. En outre, les textes ont fixé un contenu minimal à ces deux types de dossiers.

D'autres documents se voient reconnaître un caractère médical par la jurisprudence de la Commission. Tel est le cas de lettres échangées entre médecins relatives à l'état de santé d'un de leurs patients (CADA, 11 octobre 1990, *Chesnard*).

La frontière doit être précisée par rapport à trois catégories de documents : les pièces administratives de gestion des structures médicales, les documents sociaux et les documents judiciaires.

Documents médicaux et documents de gestion

En 1994, face à une demande de conseil sur la communicabilité d'un dossier d'hospitalisation d'office, la Commission a opéré une distinction entre les documents médicaux, pour lesquels l'intermédiation d'un médecin est incontournable, et les documents non médicaux, directement communicables sous réserve des exceptions générales prévues par la loi.

Dans la première catégorie, la Commission range non seulement les certificats médicaux mais aussi les « avis médicaux, fondés sur des constatations rapportées par des tiers, dès lors que ces avis émanent d'un médecin » (CADA, 30 juin 1994, *directeur du centre hospitalier de Saint-Egrève*¹).

1. Voir annexe 1, page 91.

Le critère retenu ici est purement organique : les dires des tiers ne sauraient constituer des documents médicaux ; mais lorsqu'ils servent à étayer le diagnostic médical, la signature du médecin confère au document qui peut les mentionner un caractère médical.

Dans la même affaire, la Commission a en revanche classé dans la catégorie des documents non médicaux les arrêtés d'hospitalisation.

Certains régimes juridiques sont plus permissifs que la loi du 17 juillet 1978 et la jurisprudence de la Commission. Tel est le cas par exemple dans le secteur des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Dans ce domaine, le décret n° 85-377 du 27 mars 1985 modifiant certaines dispositions du décret n° 46-2959 du 31 décembre 1946 a introduit dans ce dernier un article 68-4 relatif à la composition du dossier constitué par la caisse primaire d'assurance-maladie et aux modalités de sa communication.

Le dossier de la caisse doit comprendre la déclaration d'accident et l'attestation de salaire, les divers certificats médicaux, les constats faits par la caisse, les informations qui lui sont parvenues par l'intermédiaire de chacune des parties, les éléments communiqués par la caisse régionale et, éventuellement, le rapport de l'expert technique.

Parmi ces documents et par assimilation avec le dossier évoqué plus haut, au moins les certificats médicaux sont de nature médicale. Or, le décret autorise la communication des éléments du dossier à l'égard non seulement de l'assuré, mais aussi de ses ayants droits, de l'employeur ou de leurs mandataires ; en outre, il ne prévoit pas la désignation d'un médecin comme intermédiaire dans cette communication pour les documents médicaux.

La communication à des tiers limitativement désignés n'est pas contraire à la loi du 17 juillet 1978, dans la mesure où les conclusions du dossier peuvent être opposées à ceux-ci (article 3 de la loi). En revanche, interrogée sur les conditions de communication d'un tel dossier, la Commission, qui ne se prononce qu'au vu de la loi de 1978, serait sans doute amenée à demander la médiation d'un médecin.

Documents médicaux et documents sociaux

Une deuxième ligne de partage a été précisée par une jurisprudence déjà ancienne de la Commission : il s'agit de la frontière entre documents médicaux et documents sociaux.

En 1988, le chef de l'Inspection générale des affaires sociales a saisi la Commission d'une demande de conseil relative aux modalités de communication des documents élaborés par des techniciens psychosociaux (psychologue, assis-

tant social, éducateur) tels que des rapports d'enquête sociale ou des bilans psychologiques.

Dans sa réponse du 27 juin 1988, la Commission a estimé que ces documents ne revêtent pas un caractère médical, sauf s'ils ont été « réalisés par une équipe dirigée par un médecin et joints à un dossier médical dont ils sont indivisibles ».

Plusieurs critères fondent donc le conseil donné par la Commission : en premier lieu, le même critère organique – la direction de l'équipe par un médecin – que pour le partage entre documents médicaux et documents de gestion des dossiers des patients ; en second lieu, un critère de destination du document au moment de la discussion au sein de l'équipe – le versement au dossier médical – ; enfin, une appréciation sur la possibilité ou non de séparer le document du reste du dossier.

Documents médicaux et documents judiciaires

Enfin, la Commission se doit également de rappeler à l'occasion les limites de sa compétence par rapport à la sphère judiciaire.

La Commission a été conduite à décliner sa compétence dans deux types de cas :
– lorsque les documents, médicaux, sont « détenus par une autorité judiciaire à qui ils ont été transmis dans le cadre d'une procédure judiciaire » (CADA, 9 novembre 1989, *Vermeersch*) ;
– lorsque les documents demandés sont judiciaires de par la loi, même s'ils ont trait à un problème de santé : tel est le cas notamment des fiches A, B et C relatives à l'alcoolisme et à la recherche de l'état alcoolique, régis par les articles L 1^{er} du code de la route et L 88 du code des débits de boissons (CADA, 16 février 1989, *Brihayé*).

Sur ce plan, les documents médicaux sont donc traités suivant le régime de droit commun.

Ainsi, le domaine des documents et dossiers médicaux constitue un aspect original de la jurisprudence de la Commission, en raison des spécificités implicitement reconnues à ces documents par la loi du 17 juillet 1978 et du régime particulier de communication qu'elle prévoit pour eux.

La jurisprudence « médicale » de la Commission s'enrichit rapidement au fil des ans. Son évolution récente est marquée d'une part par des assouplissements prudents sur la question de la communicabilité à des tiers, toujours conçus en fonction des circonstances de l'affaire et dans le respect de la vie privée du patient et du secret médical, et d'autre part par une réaffirmation régulière de la nécessité de la médiation d'un médecin, dans l'intérêt même des demandeurs.

L'accès des pupilles de l'État à leur dossier personnel

Il s'agit d'une question difficile, en raison des difficultés qu'elle présente au plan humain, mais aussi au plan juridique, compte tenu de la diversité des textes qui la régissent, certains étant insérés dans le code civil, d'autres dans le code de la famille.

Le code civil

L'article 57 du code civil

Cet article, qui précise le contenu de l'acte de naissance, prévoit que le déclarant peut ne pas énoncer le nom de la mère, du père ou des deux ; le dernier prénom donné à l'enfant peut tenir lieu de patronyme.

Dans ce cas il n'y a pas, légalement, de secret de la filiation, mais simplement une filiation inconnue, le dossier des services de l'aide sociale à l'enfance ne contenant aucun élément concernant l'identité de la mère. En outre, même dans le cas où la personne qui a accouché est connue du service (par exemple lorsqu'il s'agit d'une femme qui a séjourné dans un établissement maternel), celui-ci ne peut donner aucune indication à propos de son identité puisqu'elle n'est pas légalement, la « mère » de l'enfant, mais demeure une tierce personne en faveur de laquelle le secret professionnel doit être observé. Cette situation n'est pas

particulière aux pupilles de l'État, toute naissance pouvant être déclarée sans indication du nom des parents et sans que l'enfant doive obligatoirement devenir pupille de l'État.

L'accouchement sous X (article 341-1 du code civil)

Le droit au secret de l'accouchement permet à une femme d'être admise dans une maternité sans être tenue de faire connaître son identité.

Le caractère absolu du secret dans ce type d'accouchement a été solennisé dans l'article 341-1 du code civil par la loi du 8 janvier 1993.

Il s'agit d'une règle qui ne fixe d'obligations qu'à l'administration sans en imposer aucune au bénéficiaire et qui n'a aucun effet direct sur l'état civil.

Le dispositif propre aux pupilles de l'État

Il existe des dispositions spécifiques qui permettent « d'abandonner », selon l'ancien terme, un enfant au service de l'aide sociale à l'enfance, en demandant le secret de la filiation, lorsqu'il en a une.

L'article 58 du code civil qui concerne les enfants trouvés prévoit la rédaction dans le registre d'état civil d'un « procès-verbal de découverte » de l'enfant. Par la suite, l'officier de l'état civil établit un acte de naissance provisoire énonçant les prénoms et noms donnés à l'enfant, comportant une date de naissance correspondant à son âge apparent et désignant comme lieu de naissance la commune où l'enfant a été découvert.

Une ordonnance du 23 août 1958 a introduit un quatrième alinéa à cet article permettant d'établir le même acte de naissance provisoire : « sur déclaration des services de l'assistance à l'enfance, pour les enfants placés sous leur tutelle et dépourvus d'acte de naissance connu ou pour lesquels le secret de la naissance a été réclaté. »

Si l'acte de naissance de l'enfant vient à être retrouvé, le procès-verbal de découverte et l'acte provisoire de naissance seront annulés.

Le code de la famille

Le secret des origines est mentionné aux articles 62 et 81 du code de la famille. Le premier reconnaissant le droit au secret, le second le protégeant contre certaines formes de violation.

Selon l'article 62, le service de l'aide sociale à l'enfance, qui recueille un enfant en vue de son admission comme pupille de l'État, doit établir un procès-verbal attestant que les parents ont été informés des conséquences de cette admission, des aides qui peuvent leur être accordées pour élever eux-mêmes leurs enfants... et : « 4° de la possibilité de demander le secret de l'état civil de l'enfant ».

La seconde disposition relative au secret de l'origine figure à l'article 81 : « Dans tous les cas où la loi ou le règlement exigent la production de l'acte de naissance, il peut y être suppléé, s'il n'a pas été établi d'acte de naissance provisoire, dans les conditions prévues à l'article 58 du code civil et s'il y a lieu d'observer le secret par un certificat d'origine dressé par le directeur départemental de la population et de l'action sociale et visé par le préfet ».

Le droit d'accès prévu par les lois des 17 juillet 1978 et 11 juillet 1979

La règle très générale posée par la loi du 17 juillet 1978 sur le droit d'accès aux documents administratifs modifiée par la loi du 11 juillet 1979, qui s'applique aux services de l'aide sociale à l'enfance et aux directions départementales de l'action sanitaire et sociale comme à toute autre administration, permet aux personnes qui ont bénéficié de prestations de ces services de prendre connaissance de leur dossier personnel (pupilles de l'État et plus généralement toute personne confiée aux services de l'enfance).

Ces dossiers établis par les services de l'enfance comportent des éléments circonstanciés, non seulement sur la filiation mais aussi sur les données de la situation familiale.

S'agissant d'une loi d'application immédiate, la loi de 1978 a ouvert un droit d'accès à tous les anciens dossiers constitués avant son intervention, avec toutes les difficultés que peut comporter la communication aux personnes concernées de

dossiers anciens qui n'avaient pas été établis dans cette perspective (CADA, 20 janvier 1994, *conseil général d'Eure-et-Loir*¹).

L'application de ce texte appelle deux séries d'observations :

- la première concerne l'articulation des articles 6, qui fixe des restrictions aux droits d'accès pour le public, et 6 bis, qui ouvre un droit d'accès aux dossiers personnels sans aucune restriction (sauf pour les documents médicaux) pour les intéressés ;
- la seconde se rapporte au contenu des dossiers et au caractère inter-individuel des éléments qu'ils renferment, puisqu'ils concernent conjointement l'enfant, ses parents, frères et sœurs...

Selon l'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 de la vie privée des dossiers personnels et médicaux,

[...]

- 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 pas être communiqués *au public* en raison de leur nature ou de leur objet sont fixées par arrêté ministériel, pris après avis de la Commission d'accès aux documents administratifs. »

À la différence de cette disposition qui permet de limiter le droit d'accès pour le public, l'article 6 bis, ajouté par la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, ne fixe aucune limite au droit d'accès aux dossiers personnels :

« 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. »

Deux interprétations extrêmes qui auraient pu être faites de ces textes ont été écartées. La première, qui s'en tiendrait à la lettre de l'article 6 bis, selon laquelle aucun élément concernant la situation personnelle d'un individu, en l'occurrence ses origines familiales, ne peut lui demeurer inaccessible. Car dans ces conditions, la loi de 1978 aurait implicitement abrogé les dispositions qui permettent, par ailleurs, d'instaurer le secret des origines.

1. Voir annexe 1, page 93.

En second lieu, il n'y a pas de raison de considérer que la loi de 1978 ne serait pas applicable aux anciens pupilles de l'État parce que leur situation serait particulière.

Par ailleurs, on ne peut pas non plus admettre que les dossiers de l'aide sociale à l'enfance et des DDASS, même s'ils concernent personnellement un individu, ne lui sont pas accessibles parce qu'ils en concernent aussi d'autres, en l'occurrence ses parents ou d'autres membres de sa famille, frères et sœurs...

Cette interprétation restrictive, qui pourrait d'ailleurs être invoquée pour bien d'autres dossiers que ceux des services sociaux, rendrait la règle du droit d'accès aux dossiers personnels à peu près inapplicable, parce que la plupart des événements sont interindividuels, et concernent tout autant l'intéressé que son entourage. De plus, elle ne permettrait même plus la communication d'informations sur les modalités de prise en charge des enfants par l'aide sociale à l'enfance : les conditions de séjour dans un établissement ne pourraient pas être révélées parce qu'elles concernent aussi les autres enfants présents, les éducateurs... ; de même, lorsqu'il s'agit d'une famille d'accueil, parce qu'elles concernent aussi l'assistante maternelle, son conjoint, ses propres enfants.

La Commission d'accès aux documents administratifs a, dans plusieurs avis concernant l'exercice du droit d'accès par les ayant droits de personnes décédées, énoncé les limites entre les éléments concernant strictement un individu et ceux qui, concernant aussi ses proches, leur sont également accessibles. La règle est la même pour les dossiers des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance, dont la situation personnelle est déterminée par des éléments qui concernent aussi leurs parents (CADA, 9 juin 1994, *conseil général d'Indre-et-Loire*¹).

La jurisprudence de la Commission, après avoir été, dans un premier temps, assez restrictive face à un secret protégé par la loi, essaie actuellement d'assurer le droit d'accès à tous les éléments des dossiers personnels, à l'exception de ceux modifiant la filiation ou l'identité des parents, lorsqu'ils ont demandé le secret.

Ainsi au début des années 1980, les anciens pupilles de l'État, immatriculés sous l'empire des lois du 27 juin 1904 et 15 avril 1943, se sont très souvent adressés à la Commission pour contester les refus des services de l'aide sociale à l'enfance de leur communiquer les informations concernant leur filiation. La Commission a émis, dans tous les cas, un avis défavorable à la communication de ces informations, au motif qu'elle porterait atteinte à « un secret protégé par la loi » : ce secret résulte des dispositions de l'article 81 du code de la famille et de l'aide sociale qui imposent de prendre toutes mesures pour que le lieu où est tenu l'état civil du pupille ne puisse être porté directement ou indirectement à la

1. Voir annexe 1, page 94.

connaissance de l'intéressé ou de toute autre personne non liée, de par ses fonctions, par le secret professionnel. La Commission a opposé ce secret sans rechercher si la personne qui a communiqué ces informations au service de l'aide sociale à l'enfance avait expressément demandé le secret (CADA, 13 janvier 1983, *Auffray*; 7 juillet 1983, *centre hospitalier régional de Rouen*; 6 septembre 1984, *Briet*; 8 décembre 1988, *Paon*; 20 avril 1989, *conseil général de l'Orne*; 22 novembre 1990, *conseil général des Yvelines*).

Par plusieurs avis rendus en 1994, la Commission a cherché à concilier le droit d'accès à tous les éléments des dossiers personnels et le secret demandé par les parents.

Ainsi dans un dossier où un pupille de l'État sollicitait la copie de l'acte de son abandon et du nom de sa mère figurant sur sa fiche signalétique, la Commission, après avoir relevé que la mère avait clairement exprimé sa volonté de préserver le secret de son admission en maternité et que l'acte de naissance de l'enfant avait été effectué suivant les modalités de l'article 58 alinéa 4 du code civil a fait droit à la demande sous réserve de l'occultation de certaines mentions figurant dans les documents sollicités (CADA, 3 février 1994, *conseil général de Maine-et-Loire*¹; 3 novembre 1994, *conseil de Paris*²).

Dans l'hypothèse d'un accouchement sous X, la Commission a demandé aux services compétents d'occulter tous les éléments permettant d'identifier la mère du pupille dans la mesure où en choisissant cette forme d'accouchement elle manifestait sa volonté de garder secret son identité et son accouchement (CADA, 20 janvier 1994, *conseil général d'Eure-et-Loir*³).

1. Voir annexe 1, page 94.
2. Voir annexe 1, page 95.
3. Voir annexe 1, page 93.

Chapitre 6

La communicabilité des documents de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes

La communication des documents émanant de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes est régie concurremment par la loi du 17 juillet 1978 et par plusieurs lois postérieures. La Commission applique ces textes en faisant en sorte, conformément à sa pratique habituelle, que le droit à l'accès des documents administratifs soit assuré de la manière la plus effective, lorsque la loi ne le limite pas expressément.

On peut distinguer le régime applicable aux documents de la Cour des comptes et à ceux des chambres régionales des comptes.

Les documents de la Cour des comptes

Les documents émanant de la Cour des comptes ne sont, en principe, pas communicables sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978.

Les documents directement liés à l'activité juridictionnelle de la Cour des comptes ne sont pas, par nature, des documents administratifs. Ils sont donc exclus du champ d'application de la loi du 17 juillet 1978.

De plus, l'article 25 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation (codifié sous l'article L 140-9 du code des juridictions financières) ajoute à la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes un dernier alinéa ainsi rédigé : « Les dispositions du titre premier de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 [...] ne sont pas applicables aux mesures d'instruction, rapports et diverses communications de la Cour des comptes. » Ces dispositions sont analogues à celles de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978, qui excluent les avis du Conseil d'État et des tribunaux administratifs de la catégorie des documents administratifs au sens de la loi.

Saisie d'une demande d'avis portant sur la communication d'un document émanant de la Cour des comptes, la Commission se déclare donc incompétente (CADA, 7 juillet 1994, *Vasse*¹).

On notera que les termes de la loi du 5 janvier 1988 ne visent qu'une catégorie limitative de documents provenant de la Cour des comptes, les mesures d'instruction, les rapports et diverses communications. La Commission n'a pas eu, à ce jour, à se prononcer sur la communicabilité des documents autres que ceux visés par la loi.

Les documents des chambres régionales des comptes

Les chambres régionales des comptes ont été instituées par l'article 84 de la loi du 2 mars 1982 relative à la décentralisation (codifié sous l'article L 210-1 du code des juridictions financières). Ces juridictions assurent les fonctions de juge des comptes et de contrôle de la gestion des collectivités locales, de leurs établissements publics et de leurs démembrements² précédemment dévolues à la Cour des comptes ; elles interviennent également dans la procédure budgétaire des

1. Voir annexe 1, page 98.

2. Établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales ou leurs établissements publics apportent un concours financier supérieur à 10 000 francs ou dans lesquelles elles détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

collectivités et de leurs établissements publics, à la demande du préfet ou, dans certains cas, des créanciers des collectivités. Elles peuvent également être saisies par le préfet afin de donner un avis sur les conséquences financières des marchés ou conventions passées par les collectivités locales ou leurs établissements publics.

De même qu'en ce qui concerne la Cour des comptes, la Commission se déclare incompétente pour se prononcer sur la communication des documents relatifs à l'activité juridictionnelle des chambres (CADA, 26 avril 1990, *président du SAN¹ de Marne-la-Vallée*; 27 septembre 1990, *président de la CRC de Provence-Alpes-Côte-d'Azur*). La communication de ces documents est exclusivement organisée par le décret n° 89-863 du 27 octobre 1989, qui fixe les modalités de communication des jugements provisoires et définitifs des chambres.

Mais en dehors de leurs fonctions de juge de la responsabilité des comptables publics, les chambres régionales exercent des activités administratives et les documents qu'elles émettent sont des documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978. La Commission est donc compétente pour se prononcer sur leur communication, sur le fondement de cette loi.

On présentera successivement la jurisprudence de la Commission portant sur le caractère communicable des documents administratifs émis par les chambres, puis la question de l'autorité compétente pour procéder à leur communication.

La communicabilité des documents administratifs émanant des chambres régionales des comptes

En règle générale et contrairement à la Cour des comptes, les documents administratifs émanant des chambres régionales des comptes sont communicables à toute personne intéressée sous réserve de l'appréciation de leur caractère nominatif et, le cas échéant, des autres réserves mentionnées à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Cependant, plusieurs textes sont intervenus dans ce domaine et la Commission a dû préciser leurs conditions d'application au regard de la loi précitée.

Ces modalités particulières d'application de la loi de 1978 concernent, d'une part, les « lettres d'observations » adressées par les chambres dans le cadre de leur contrôle de la gestion et, d'autre part, les « avis » émis dans le cadre de la procédure de contrôle budgétaire ou de contrôle d'actes.

1. SAN : syndicat d'agglomération nouvelle.

La communication de ces deux catégories de documents peut, en premier lieu, être soumise à des restrictions tenant à leur contenu. Dans ce domaine, la Commission applique aux lettres d'observations définitives les réserves habituelles prévues par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978.

Ainsi, les documents comportant des mentions dont la communication porterait atteinte à la vie privée des personnes ou comportant des mentions nominatives ne sont pas communicables en l'état et ces mentions doivent, dans la mesure du possible, être occultées. Le document revêt un caractère nominatif dès lors qu'il contient une appréciation ou un jugement de valeur portant sur une personne physique nommément désignée ou facilement identifiable (CADA, 18 mars 1993, *maire d'Albertville*¹). Toutefois, si par hypothèse toute lettre d'observations porte des appréciations sur certaines activités, elle n'en est pas pour autant nominative (CADA, 23 mai 1991, *président de la CRC de Bretagne*).

De même, les risques d'atteinte à l'ordre public peuvent faire obstacle à la communication d'une lettre d'observations définitives. Cependant, cet obstacle n'est pas nécessairement permanent. Il appartient à l'autorité détentrice du document d'apprécier la réalité du risque d'atteinte à l'ordre public lorsqu'elle est saisie d'une demande de communication (CADA, 7 mai 1991, *président de la CRC de La Réunion*²). Ce risque s'apprécie en tenant compte des circonstances, et notamment de la situation locale, au moment où la communication est demandée. Ainsi, le risque d'atteinte à l'ordre public peut diminuer, ou au contraire se renforcer, avec le temps.

Enfin, la Commission considère que le risque d'atteinte au secret en matière industrielle et commerciale peut éventuellement justifier un refus de communication (CADA, 14 février 1985, *maire d'Hendaye*).

En second lieu, la commission a précisé les régimes respectifs des lettres d'observations et des avis, qui sont actuellement très proches.

Les lettres d'observations

Ces documents administratifs (CADA, 11 septembre 1986, *maire de Fontenay-le-Comte*) sont exclusivement communicables dans leur forme définitive, conformément à la jurisprudence constante de la Commission, qui exclut du droit à la communication les documents « préparatoires ».

1. Voir annexe 1, page 96.

2. Voir annexe 1, page 95.

Ainsi, la Commission considère que les lettres d'observations des chambres ne sont pas communicables (CADA, 18 mars 1993, *maire d'Albertville*¹). Ces documents ne peuvent être communiqués tant que la procédure de contrôle n'est pas achevée et ne peuvent l'être que dans leur version définitive (CADA, 26 avril 1990, *président du SAN de Marne-la-Vallée*).

Les observations adressées à l'exécutif acquièrent le caractère définitif quand l'assemblée délibérante de la collectivité locale concernée a eu l'occasion d'en prendre connaissance en application de l'article 16-II de la loi de 1990 complétant l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée (codifiés sous l'article L 241-11 du code des juridictions financières). Ce n'est qu'après cette communication que le document devient communicable à des tiers (CADA, 26 avril 1990, *président du SAN de Marne-la-Vallée* ; 4 juillet 1991, *maire de La Ferté-Macé* ; 18 mars 1993, *président de la CRC d'Aquitaine*²). Dans ce même conseil, la Commission indiquait qu'il n'y avait pas lieu de distinguer les lettres d'observations définitives adressées à des organismes tels que les sociétés d'économie mixte, de celles adressées aux collectivités territoriales dont ils dépendent et que ces documents étaient communicables dans les mêmes conditions.

Les avis

Le caractère public des avis budgétaires n'est explicitement prévu par le législateur que dans un seul cas, lorsque la chambre formule des propositions en vue du règlement d'un budget qui n'a pas été adopté dans les délais légaux.

La Commission a néanmoins toujours reconnu aux avis émis par les chambres régionales des comptes dans le cadre de la procédure budgétaire des collectivités locales le caractère de document administratif (CADA, 11 juin 1987, *président de la CRC d'Ile-de-France*). Ils sont donc communicables de plein droit à toute personne qui en fait la demande en vertu de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, ce droit d'accès un temps supprimé par la loi du 5 janvier 1988 portant amélioration de la décentralisation ayant été rétabli par la loi précitée du 15 janvier 1990. Dans l'état actuel du droit, la Commission émet un avis favorable à la communication des avis des chambres régionales des comptes.

Toutefois une formalité nouvelle a été introduite par l'article 75 de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption (repris pour partie sous l'article 2 de la loi du 2 décembre 1994, partiellement codifié sous l'article L 234-1 du code des juridictions financières). Cet article aligne la procédure de communication

1. Voir annexe 1, page 96.

2. Voir annexe 1, page 97.

des avis des chambres régionales des comptes sur celles en vigueur pour leurs lettres d'observations définitives en prévoyant que l'assemblée délibérante doit être informée dès sa plus proche réunion des avis formulés par la chambre et des arrêtés pris par le représentant de l'État (CADA, 14 octobre 1993, *préfet du Gers*¹ ; 30 juin 1994, *maire de La Queue-en-Brie*).

L'autorité compétente pour procéder à la communication des documents émanant des chambres régionales des comptes

La règle générale selon laquelle la communication d'un document administratif peut être demandée à toute administration détenant ce document, qu'elle en soit ou non l'auteur, s'applique ici, sous réserve des précisions suivantes.

La communication par les collectivités locales ou leurs démembrements

Ces administrations sont tenues de communiquer les lettres d'observations et les avis définitifs à ceux qui en font la demande, sous réserve, comme on l'a vu, que ces documents aient été préalablement communiqués à l'assemblée délibérante de la collectivité. Cependant, la Commission considère que le défaut de transmission des observations définitives de la chambre à l'assemblée délibérante par l'exécutif ne peut avoir pour effet de paralyser toute communication à un tiers. Cette communication est possible dès lors que l'exécutif local a été effectivement en mesure de communiquer le document à l'assemblée délibérante (CADA, 7 mai 1991, *président de la CRC de La Réunion*). La Commission considère que l'exécutif de la collectivité dispose d'un « délai raisonnable » pour effectuer cette transmission, dont elle laisse l'appréciation à l'autorité détentrice du document.

Les observations définitives portant sur les comptes d'une société d'économie mixte ou d'un établissement public local sont également transmises à l'exécutif de la collectivité territoriale actionnaire de la société ou chargée de la tutelle de l'établissement qui doit les porter à la connaissance de l'assemblée délibérante. La Commission a précisé que la demande de communication de ces observations peut être adressée à la collectivité intéressée aussi bien qu'à l'établissement ou à la société d'économie mixte (CADA, 18 mars 1993, *président de*

1. Voir annexe 1, page 97.

*la CRC d'Aquitaine*¹). La Commission ne distingue donc pas entre les collectivités et leurs démembrements.

La communication par les chambres

La chambre régionale des comptes est en droit d'effectuer elle-même la communication à la personne qui en fait la demande, sous réserve, comme on l'a vu, que l'assemblée délibérante ait eu l'occasion de prendre connaissance de ce document, lorsqu'il doit lui être transmis par l'exécutif de la collectivité (CADA, 18 mars 1993, *président de la CRC d'Aquitaine*¹).

Toutefois, dans un avis Perny du 23 novembre 1989, la Commission a considéré qu'une chambre régionale n'a pas à se substituer à l'ordonnateur d'une commune afin de satisfaire les demandes de communication des pièces justificatives des comptes d'une collectivité. La Commission a souligné que « l'ordonnateur doit demeurer le seul interlocuteur du demandeur, à charge pour lui de se retourner vers la chambre régionale des comptes afin d'obtenir une copie des pièces communicables dont il n'aurait pas conservé un double ».

Cet avis est fondé sur le fait que les chambres régionales des comptes ne sont que dépositaires de ces pièces et qu'elles ne sauraient se substituer à l'ordonnateur, qui en est le propriétaire, pour donner suite aux demandes de communication formulées par les administrés. La Commission en a conclu qu'il appartenait au demandeur de préciser au maire de la commune concernée les documents dont il demandait la communication, afin d'éviter à la chambre d'avoir à effectuer elle-même un tri préalable dans les documents dont elle est le dépositaire. Ce précédent ne remet pas en cause, pour l'essentiel, le principe selon lequel un document communicable peut être demandé à la chambre régionale qui le détient, pourvu que cette demande soit faite de façon suffisamment précise.

La communication par les autorités préfectorales

L'autorité préfectorale peut être amenée à communiquer les documents émis par les chambres régionales des comptes qu'elle détient. Cependant, la jurisprudence de la Commission sur ce point a évolué.

En 1987, la Commission avait en effet estimé que le fait que le requérant avait pu s'adresser à la chambre régionale des comptes pour obtenir la communication d'un dossier ne faisait pas obstacle à ce que la communication soit

1. Voir annexe 1, page 97.

assurée par le préfet qui était nécessairement destinataire de ce document (CADA, 21 mai 1987, *sous-préfet d'Alès*).

Cependant, dans un conseil adressé en 1991 à la chambre régionale des comptes de Bretagne, la Commission a indiqué que les lettres d'observations définitives détenues par les préfets, n'ont pas à être communiqués à un demandeur par cette autorité (CADA, 23 mai 1991, *président de la CRC de Bretagne*).

Cette solution laissait toutefois intacte l'obligation du préfet, saisi par erreur d'une demande de communication d'un document, de saisir l'administration compétente. Cette règle, issue de l'article 7 du décret du 28 novembre 1983, interdisait au préfet de rejeter les demandes de communication des documents émanant des chambres régionales des comptes et lui imposait de les transmettre à la chambre qui en est l'auteur.

Depuis lors, la jurisprudence de la Commission a évolué dans un sens plus favorable à la transmission directe par le préfet. Dans un conseil du 14 octobre 1993 au préfet du Gers, la Commission a considéré qu'un avis transmis par la chambre au préfet dans le cadre de l'article 75 de la loi du 29 janvier 1993 modifiant l'article 87 de la loi du 2 mars 1982 (codifié sous l'article L 234-1 du code des juridictions financières), qui est soumis aux mêmes règles de communication que les lettres d'observations définitives notifiées aux collectivités territoriales dès lors que l'arrêté préfectoral a été pris, était communicable par le préfet, la chambre régionale des comptes, ou la collectivité territoriale elle-même (sous réserve, comme on l'a vu, que l'assemblée délibérante ait été en mesure d'en prendre connaissance).

Cette évolution ne paraît pas remettre en cause la solution dégagée en 1987, selon laquelle, lorsque le préfet ne prend pas de décision dans le délai de vingt jours qui lui est imparti par le décret du 22 mars 1983, les avis des chambres deviennent communicables dès l'expiration de ce délai, mais cette communication ne peut être alors faite que par le président de la chambre régionale des comptes (CADA, 24 août 1987, *président de la CRC d'Ile-de-France*).

Le panorama d'activité de la Commission d'accès aux documents administratifs en 1993 et 1994

Panorama

Une croissance spectaculaire

En 1993, la Commission a connu une augmentation de 25 % de son activité. Pour la première fois, elle a traité plus de trois mille dossiers dans l'année. 1994 a confirmé cette tendance.

La répartition entre demande d'avis et demande de conseil ¹ reste stable (voir tableau 1 et graphique page suivante).

L'origine des demandes d'avis

Les demandes des personnes physiques s'inscrivant dans un contexte pré-contentieux représentent toujours près de 70 % des demandes (voir tableau 2 ci-après). 1993 a cependant été une année atypique du fait de deux saisines massives de deux personnes morales de droit privé, Greenpeace et le syndicat CFDT des communaux du Nord.

1. 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 sur le sens et la portée de la loi de 1978.

Tableau 1
Nombre d'affaires et parts respectives 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	88,2	357	11,2	3 187
1994	2 703	86,4	424	13,6	3 127
Total	21 845		2 977		24 822

Graphique 1
Nombre d'affaires et parts des avis et conseils

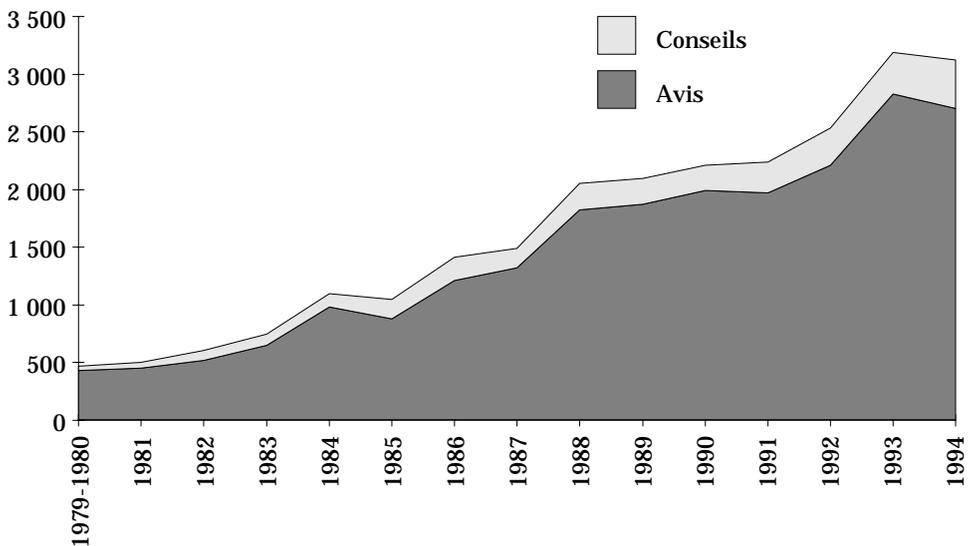


Tableau 2

Répartition des demandes d'avis par catégorie de requérants (en %)

Année	Personnes physiques		Personnes morales privées		Personnes publiques	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
1990	1 378	69,2	598	30,0	16	0,8
1991	1 340	67,9	610	30,9	23	1,2
1992	1 419	68,6	675	30,5	20	0,9
1993	1 539	54,4	1 257	44,4	33	1,2
1994	1 874	69,3	809	29,9	20	0,7

L'association Greenpeace a demandé par deux fois à la Commission d'intervenir auprès de toutes les préfectures pour obtenir les documents relatifs aux autorisations d'importation de déchets délivrés par ces administrations.

Le syndicat CFDT des communaux du Nord quant à lui cherchait à obtenir de 93 communes du Nord la liste des agents auxiliaires et titulaires employés dans ces municipalités.

Une étude de la répartition des demandes de conseil par type d'administration confirme que ce sont les collectivités locales qui sollicitent le plus souvent la Commission pour obtenir des renseignements sur la communicabilité des documents qu'elles détiennent.

Tableau 3

Répartition des demandes de conseil (en %)

	1993	1994
État	28,2	27,8
Collectivités territoriales	64,3	50,2
Établissements publics	5,0	6,5
Organismes privés chargés d'une mission de service public	2,5	5,5

Répartition géographique de l'exercice du droit de saisine

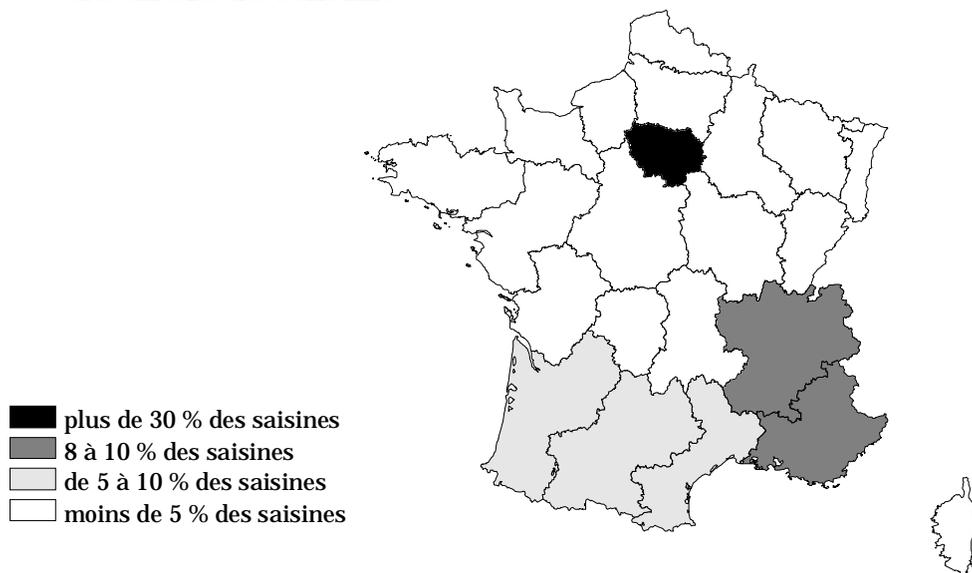


Tableau 4
Répartition des demandes d'avis par région (en %)

Régions	1993	1994
Alsace	1,7	1,3
Aquitaine	6,3	7,1
Auvergne	1,3	2,4
Basse-Normandie	1,0	1,0
Bourgogne	1,5	2,0
Bretagne	2,5	3,5
Centre	2,0	2,7
Champagne-Ardenne	1,2	0,9
Corse	0,8	1,0
Franche-Comté	1,0	1,1
Haute-Normandie	1,3	1,1
Ile-de-France	34,4	29,2
Languedoc-Roussillon	4,3	6,5
Limousin	0,6	0,8
Lorraine	2,7	3,9
Midi-Pyrénées	6,6	4,4
Nord-Pas-de-Calais	6,1	2,8
Pays-de-la-Loire	2,3	2,1
Picardie	2,5	2,1
Poitou-Charentes	1,2	1,7
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	7,9	10,9
Rhône-Alpes	9,6	10,0
DOM-TOM	1,3	1,8

Les trois premières places sont toujours occupées par l'Île-de-France, la région Rhône-Alpes et la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Le sud de la France étant toujours nettement plus présent que le nord dans les débats de la Commission.

L'objet des requêtes

Les secteurs où les demandes sont les plus nombreuses restent toujours les mêmes : urbanisme (16 %) et fonction publique (14 %). Ce sont également des domaines très fréquemment sollicités au contentieux (voir tableau 5 ci-après).

Deux points particuliers marquent l'activité de la Commission en 1993 et 1994 :

- la brusque montée à 15 % du secteur environnement en 1993 due en grande partie à la saisine massive de Greenpeace ;
- plus intéressante est la part de plus en plus importante prise par le secteur affaires sociales (13 % en 1994) liée à deux types d'affaires en particulier : augmentation très nette des demandes d'accès aux dossiers médicaux et particulièrement aux dossiers de transfusion, liée à un effort d'information du grand public fait par la presse et la télévision.

Tableau 5
Répartition des saisines par thèmes (en %)

	1993	1994
Affaires sociales	10,3	13,2
Agriculture	2,6	2,6
Contrats et marchés	2,7	3,0
Culture	1,3	1,4
Défense	0,9	0,8
Divers	4,2	5,7
Économie et finances	6,0	5,7
Élections	0,4	0,7
Enseignement et formation	2,4	3,0
Environnement	14,8	6,7
Fiscalité	8,2	7,2
Fonction publique	13,6	14,2
Industrie	1,2	1,4
Justice	2,1	1,9
Loisirs	1,7	1,8
Ordre public	6,7	10,6
Postes et télécommunications	0,8	0,7
Relations extérieures	0,1	0,2
Transports	2,3	2,0
Travail	1,3	1,0
Urbanisme	16,4	16,2

La fréquence de l'exercice du droit d'accès

Plus des trois quarts des requérants ne font appel à la CADA qu'une fois.

L'année 1993 a été particulièrement riche en demandeurs multiples puisque cinq requérants ont saisi plus de cinquante fois la Commission.

Tableau 6

1993	Nombre de saisines
Association Greenpeace	185
Syndicat UIB/CFDT des Communaux du Nord	93
Association DAVID	84
Association La Défense Libre	61
Association Les Amis de la Terre du Val-de-Seine	52

Il est remarquable de constater que toutes ces demandes sont le fait de personnes morales.

Ces requérants sollicitent souvent plusieurs administrations au moyen d'une lettre-type pour obtenir de différents services un même type de document.

En 1994, malgré un nombre de dossiers équivalent on ne retrouve pas le même phénomène.

Le plus gros demandeur plafonne à soixante-quinze dossiers. Il s'agit de l'association La Défense Libre qui intervient, mandatée par ses adhérents, auprès de multiples administrations.

On observe par ailleurs pour la même année combien la loi de 1978 est utilisée par les associations de défense de l'environnement pour accéder aux informations détenues par les administrations puisque parmi les vingt plus grands utilisateurs de la CADA (de dix à soixante-quinze dossiers en 1994) figurent dix associations de ce type.

Tableau 7

Palmarès des multi-demandeurs

Classement	1989	1990	1991	1992	1993	1994
1	46	59	60	67	185	75
2	33	21	33	66	93	39
3	19	16	31	26	84	17
4	17	15	30	25	61	16
5	17	15	26	23	55	15
6	12	14	24	21	28	14
Total	144	140	204	228	506	176

Les résultats de l'intervention de la CADA auprès des administrations

Tableau 8
Taux d'avis favorables effectivement suivis (en %)

Année	Avis suivis	Avis non suivis	Sans réponse
1990	83,5	11,5	5,0
1991	76,5	12,0	11,5
1992	70,0	11,0	19,0
1993	75,9	10,5	13,6
1994	74,8	10,0	15,2

Ce qu'il faut retenir de ce tableau établi sur cinq ans, c'est plus la stabilité du taux de pourcentage proche de 10 % des administrations qui ne suivent pas l'avis de la Commission que les variations du taux d'avis suivis.

La variation du taux d'avis suivi ne peut être dissociée de celle des avis sans réponse, car ces écarts annuels reflètent la négligence des administrations à remplir leur obligation d'informer la Commission des suites qu'elles ont réservées à ses avis.

Si le secrétariat de la Commission trouve le temps de relancer une ou deux fois ces services (ce qui fut le cas en 1990), le taux des avis suivis s'en trouve augmenté singulièrement.

Tableau 9
Suites données aux avis favorables par catégorie d'administration (en %)

	Année	Avis suivis	Avis non suivis	Sans réponse
État	1993	74,5	11,5	14,0
	1994	72,0	12,0	16,0
Régions et départements	1993	81,0	14,0	5,0
	1994	76,0	12,0	12,0
Communes	1993	76,0	9,0	15,0
	1994	78,0	7,0	15,0
Autres	1993	78,0	9,0	13,0
	1994	76,0	10,0	14,0

Statistiques de répartition des avis de la Commission

Sens des avis

Tableau 10
Sens des avis (en %)

	1993	1994
Avis favorables	51,6	53,3
Demandes sans objet	29,4	25,6
Demandes irrecevables	7,1	8,3
Avis défavorables	7,9	8,2
Avis d'incompétence	4,1	4,6

Répartition par type de motivation

Tableau 11
Motivation des avis défavorables (en %)

	1993	1994
Document nominatif ou atteinte à la vie privée	47,7	49,2
Document préparatoire	27,5	28,2
Secret industriel et commercial	8,4	7,0
Risque d'atteinte à une procédure	0,0	0,8
Secret des délibérations du Gouvernement	3,6	2,7
Sécurité publique	1,2	2,7
Document inachevé	4,4	4,7
Avis du Conseil d'État ou des tribunaux administratifs	0,0	0,4
Secret fiscal ou douanier	6,4	3,5
Secret protégé par la loi	0,0	0,0
Secret de la défense	0,8	0,4
Secret diplomatique	0,0	0,4

Tableau 12
Motivation des avis d'incompétence (en %)

	1993	1994
Document relevant de l'autorité judiciaire	30,7	26,3
Document privé	25,5	20,5
Document juridictionnel	19,7	22,4
Loi spéciale	18,2	27,6
Compétence de la CNIL	5,8	3,2

Tableau 13
Motivation des avis d'irrecevabilité (en %)

	1993	1994
Demande de renseignement	27,9	24,9
Demande abusive	6,9	4,0
Demande imprécise	15,1	22,0
Demande mal dirigée	20,3	11,6
Demande d'établissement de documents	6,9	14,4
Refus non établi	9,9	2,9
Document publié	3,9	8,3
Demande de motivation	0,9	2,5
Demande d'abonnement	1,3	0,0
Demande de révision d'avis	5,2	4,7
Défaut de demande préalable	1,3	2,2
Demande prématurée	0,4	1,8
Demande tardive	0,0	0,7

Tableau 14
Motivation des avis sans objet (en %)

	1993	1994
Document communiqué	49,4	56,6
Désistement	6,7	5,1
Document inexistant	42,5	33,2
Document détruit	1,4	5,1

Catégories d'administrations mises en cause

Tableau 15

Catégories d'administrations mises en cause (en %)

	1993	1994
État	44,7	42,9
Communes	32,4	29,2
Établissements publics territoriaux	8,0	10,2
Organismes privés chargés d'un service public	7,3	9,2
Établissements publics d'État	3,3	3,5
Départements	3,1	3,6
Régions	0,4	0,7
Autres organismes (privés)	0,8	0,7

Tableau 16

Catégories d'administrations mises en cause (en %)

	1990	1991	1992	1993	1994
État	45,8	46,7	44,9	44,7	42,9
Collectivités territoriales	31,2	34,2	34,7	35,9	33,5
Établissements publics	14,1	11,4	11,9	11,3	13,7
Organismes privés chargés d'un service public	8,9	7,6	8,4	8,1	9,9

Types de documents demandés

Tableau 17

Types de documents demandés (en %)

	1993	1994
Actes	0,9	1,4
Attestations	0,6	1,2
Autorisations	5,7	2,2
Avis	3,3	3,3
Budgets et comptes	3,3	4,7
Comptes rendus	1,9	2,4
Contrats	1,5	2,1
Conventions	2,2	1,3
Copies de concours ou d'examen	0,7	0,7
Décisions	4,0	2,7
Déclarations	1,3	0,8
Délibérations	4,1	3,5
Dossiers	18,0	16,4
Dossiers médicaux	4,1	5,9
Dossiers personnels (non médicaux)	3,0	5,0
Enquêtes	1,5	1,2
Études	1,5	1,5
Factures et devis	2,4	2,1
Fiches	0,7	1,0
Lettres	3,9	6,1
Listes	7,5	6,1
Notes	0,8	1,0
Plans	2,2	2,6
Procès-verbaux	4,8	5,4
Rapports	6,9	6,8
Registres	1,4	1,4
Relevés	2,6	2,3
Textes	6,6	7,5
Divers autres	2,5	1,4

Annexes

Grands avis 1993-1994

Avis et conseils précisant l'articulation de la loi de 1978 avec d'autres dispositions législatives

Conseil au directeur général des Archives de France

11 juin 1992

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 11 juin 1992 votre demande de conseil relative à la communication des listes électorales émargées détenues par le service des archives.

La Commission a rappelé qu'aux termes du dernier alinéa de l'article L 68 du code électoral « Sans préjudice des dispositions de l'article LO 179 du présent code, les listes d'émargement déposées à la préfecture ou à la sous-préfecture sont communiquées à tout électeur requérant pendant un délai de dix jours à compter de l'élection ». Par ailleurs, en vertu de l'article LO 179 du même code, relatif aux élections législatives, les procès-verbaux des commissions chargées du recensement et leurs annexes, passé ce délai de dix jours, sont déposés aux archives départementales et ne peuvent être communiqués qu'au Conseil constitutionnel sur demande de ce conseil.

La Commission a, dès lors, observé que la communication des listes d'émargement, étant régie par des dispositions spéciales, échappait au champ d'application de la loi du 17 juillet 1978. Elle s'est, en conséquence, déclarée incompétente pour se prononcer sur votre demande de conseil.

***Conseil au président de l'office d'HLM
de la Seine-Saint-Denis***

6 juillet 1993

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 6 juillet 1993 votre demande de conseil relative à la communicabilité des documents justifiant les charges de gardiennage et d'entretien récupérées par l'office issues du livre de paie ainsi que les déclarations DADS.

La Commission a noté que les deux documents en cause sont issus du traitement informatisé d'un fichier comportant des mentions nominatives, au sens de la loi du 6 janvier 1978, et sont transmis sous forme de bandes magnétiques à leurs destinataires.

La Commission a, en conséquence, considéré que la communication de ces éléments ne relevait pas de la loi du 17 juillet 1978 relative à la communication des documents mais de la seule loi du 6 janvier 1978.

***Conseil au directeur des archives départementales
du Bas-Rhin***

2 septembre 1993

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 2 septembre 1993 votre demande de conseil relative à la communicabilité de plusieurs documents détenus par les services des archives départementales du Bas-Rhin.

La Commission a tout d'abord rappelé qu'elle n'était compétente que pour interpréter les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à la communication des documents administratifs. Elle ne saurait dès lors se prononcer que sur l'interprétation des dispositions de cette loi à l'exclusion de toute autre.

Elle a, ensuite, rappelé les termes clairs du deuxième alinéa de l'article 6 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives, aux termes desquels « les documents visés à l'article premier de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 [...] demeurent communicables dans les conditions fixées par cette loi ».

Elle a considéré que tous les documents demandés (lois d'empire publiées au Reichsgesetzblatt, lois et avis publiés au Gesetzblatt für Elsass-Löthringen, textes publiés au Bulletin officiel de l'Alsace-Lorraine, décision du commissaire général de la République de Strasbourg non publiée) présentent le caractère de documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978. Ils sont donc communicables de plein droit à toute personne qui en ferait la demande, en application des dispositions de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

La Commission a enfin ajouté que l'exercice du droit de communication prévu par la loi du 17 juillet 1978 s'effectue, aux termes de l'article 4 de cette loi, soit par consultation sur place, soit par délivrance de photocopies en un seul exemplaire, au frais du demandeur. Le choix du mode de communication appartient au demandeur, mais la délivrance de photocopies n'est prévue par la loi que sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document.

Avis et conseils précisant les modalités d'application de la loi

Avis Fages

27 août 1992

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 27 août 1992 et a émis un avis favorable à la communication des bordereaux de mandats et de titres de recettes de la commune de Langoiran, pour l'année 1991, par le trésorier-payeur général de la Gironde.

La Commission a, en premier lieu, rappelé que ces documents étaient communicables de plein droit à toute personne qui en ferait la demande, sur le fondement de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

La Commission a, en second lieu, considéré par référence aux principes de l'article L 121-19 modifié par l'article 17 de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, que le droit de communication de ces documents s'exerce, aux termes de ladite loi de 1978, soit auprès de la collectivité considérée, soit auprès des services de l'État qui en ont été rendus destinataires.

La Commission a cependant estimé que ce droit à communication ne pouvait, au cas d'espèce, être exercé que par consultation sur place, compte tenu du volume très important des pièces considérées.

Conseil au sous-préfet des Sables-d'Olonne

7 juillet 1994

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 7 juillet 1994 votre demande de conseil. Elle a d'abord estimé que la loi du 17 juillet 1978 instituait pour un maire une obligation de communiquer à toute personne qui en fait la demande le compte rendu des délibérations du conseil municipal, sous réserve toutefois de l'occultation des mentions qui pour-

raient être protégées par l'une des exceptions à la communication prévues à l'article 6 bis de ladite loi.

En second lieu, elle a observé que, si l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978 exclut la possibilité de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents communiqués, il ne fait pas obstacle à la diffusion, même à titre onéreux, d'informations provenant de documents administratifs, lorsque celles-ci sont soit publiées sous une forme élaborée, soit incluses dans une publication à côté d'autres informations.

Avis Léger

1^{er} décembre 1994

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 1^{er} décembre 1994 la demande dont vous l'avez saisie et relative à la consultation, par vous-même, du rapport annuel, des budgets et des comptes de la fondation reconnue d'utilité publique, dite « fondation franco-japonaise Sasakawa ».

La Commission a tout d'abord pris note de l'affirmation de l'administration, non contestée par vous-même, selon laquelle la fondation franco-japonaise Sasakawa n'est pas chargée de la gestion d'un service public.

Elle a ensuite estimé que la seule circonstance que les documents demandés aient été transmis au ministre de l'Intérieur dans le cadre du pouvoir de tutelle que tient ce ministre sur les fondations reconnues d'utilité publique n'est pas de nature à leur conférer le caractère de documents administratifs.

Elle s'est, dès lors, déclarée incompétente pour connaître de votre demande.

Conseil au maire de Fontainebleau

15 décembre 1994

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 15 décembre 1994 votre demande de conseil relative à la conformité à l'esprit de la loi de 1978 du tarif pratiqué de trois ou quatre francs pour la reproduction de documents compte tenu d'une recherche particulière et du temps passé par les agents de la mairie, et de la possibilité d'appliquer un tarif dégressif selon le nombre de photocopies souhaité.

La Commission a tout d'abord rappelé sa jurisprudence constante selon laquelle les frais mis à la charge des demandeurs au titre de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 ne sauraient comprendre le coût lié à la recherche des documents.

Elle a dès lors estimé que la distinction faite par la délibération du conseil municipal de Fontainebleau en date du 16 décembre 1993 n'était pas conforme à la loi du 17 juillet 1978.

La Commission a ensuite rappelé sa position selon laquelle le tarif facturé aux demandeurs devait, dans les grandes villes, se rapprocher autant que possible du tarif pratiqué par les services de l'État en application de l'arrêté du ministre du budget en date du 28 mai 1980. Elle a dès lors estimé que le prix de trois francs par page était excessif.

La Commission a enfin estimé que l'introduction d'un tarif dégressif était conforme à la loi du 17 juillet 1978, dès lors que le tarif appliqué aux premières demandes n'était pas supérieur au coût de reproduction et d'expédition des documents demandés.

Conseil au maire de Rochefort-en-Valdaine

19 janvier 1995

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 19 janvier 1995 votre demande de conseil relative à la possibilité pour un administré de reproduire des documents administratifs au moyen d'un appareil lui appartenant, alors même que la mairie est équipée d'un photocopieur.

La Commission a rappelé qu'aux termes de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978, « l'accès aux documents administratifs s'exerce :

- a) par consultation gratuite sur place [...] ;
- b) [...] par délivrance de copies en un seul exemplaire, aux frais de la personne qui les sollicite [...] ».

Il résulte de ces dispositions que, lorsque l'administration est équipée du matériel adéquat de reprographie, c'est normalement à l'aide de ce matériel que la délivrance de copies pourra s'effectuer. Elles ne font toutefois pas obstacle à ce que, dans le cas de difficultés techniques particulières ou lorsque l'administration l'autorise, il puisse être fait usage d'un matériel (photocopieur ou appareil photographique) apporté par le demandeur.

Dans ces conditions, la Commission a considéré que le refus que vous envisagiez d'opposer au demandeur ne méconnaissait pas les dispositions précises de la loi du 17 juillet 1978, dans la mesure où sa demande peut être satisfaite, à un coût raisonnable, par les moyens dont est équipée la commune.

Avis Guillot

2 février 1995

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 2 février 1995 la demande dont vous l'avez saisie et a émis un avis favorable à la communication, à vous-même, par le maire de Joinville-le-Pont, d'une copie de la liste des permis de construire en cours d'instruction affichée au service urbanisme.

Ce document administratif vous est en effet communicable de plein droit comme à toute personne qui en ferait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

La Commission a tenu à rappeler, en premier lieu, qu'aucune disposition de la loi ne fait obstacle à ce que la demande de communication soit purement verbale. En conséquence, l'administration ne peut, sans méconnaître les dispositions de la loi du 17 juillet 1978, subordonner l'examen d'une demande de communication à la présentation d'une demande écrite.

Elle a relevé, en second lieu, qu'en vertu des dispositions des articles 4 et 7 de la loi précitée, l'administration est tenue, lorsqu'elle entend opposer un refus à une demande de communication, qu'elle soit verbale ou écrite, de notifier ce refus au demandeur sous la forme d'une décision écrite motivée.

La Commission a cependant considéré que l'administration peut, lorsqu'elle délivre la copie d'un document, exiger l'inscription sur un registre du nom et de l'adresse du demandeur, ainsi que de l'objet de la demande, à titre d'accusé de réception, dès lors qu'il appartient à l'administration d'établir la preuve matérielle de la communication qu'elle a effectuée.

Avis Bonnaure

18 mars 1995

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande citée en objet dans sa séance du 18 mars 1993 et a émis un avis favorable à la communication à Monsieur Bonnaure, par le maire du Vésinet, des contrats désignés sous le terme de « contrat ville propre ».

La Commission a considéré que les documents demandés présentaient le caractère de documents administratifs communicables de plein droit à toute personne qui en ferait la demande, en application des dispositions de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. Elle a précisé en outre que l'intégralité de ces marchés était communicable, y compris les montants, tant unitaires que globaux, y figurant, montants qui reflètent le coût du service public.

La Commission a, par ailleurs, tenu à rappeler fermement les termes du troisième alinéa de l'article 2 du décret n° 78-1136 du 6 décembre 1978 qui précisent que « 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 ». Les copies de documents qu'aux termes des dispositions précitées les collectivités territoriales sont tenues d'adresser à la Commission ne sauraient dès lors faire l'objet d'aucune facturation.

Avis et conseils en matière de communicabilité des documents d'urbanisme

Avis Montorfano

12 novembre 1992

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 12 novembre 1992 la demande d'avis de Monsieur Montorfano et a émis un avis favorable à la communication à Monsieur Montorfano, par le maire de Villeneuve-Saint-Georges, du registre mis à la disposition des personnes intéressées dans les locaux des services techniques municipaux lors de l'enquête préalable à la reconstruction du marché central de Villeneuve-Saint-Georges, sous réserve que soient occultés les éléments pouvant porter atteinte au secret de la vie privée protégé par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978.

Ce document administratif lui est, en effet, communicable de plein droit comme à toute personne qui en ferait la demande, en application de l'article 2 de la loi précitée.

Avis Coulombie

17 mars 1994

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 17 mars 1994 la demande dont vous l'avez saisie relative à la communication, à vous-même, par le directeur général des impôts, de l'avis du service des domaines sur la valeur vénale de la propriété de Madame Zerrouki, que vous représentez.

La Commission a émis un avis favorable à la communication à Madame Zerrouki du premier avis des domaines, relatif à la procédure de préemption annulée. Ce document administratif lui est en effet communicable en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

En revanche, elle a émis un avis défavorable à la communication de l'avis relatif à la procédure en cours, ce document gardant un caractère préparatoire jusqu'à l'achèvement de la procédure de vente.

Conseil au préfet des Hauts-de-Seine

22 septembre 1994

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 22 septembre 1994 votre demande de conseil relative à la communication du « porter à connaissance » adressé au maire d'une commune qui souhaite élaborer ou réviser son plan d'occupation des sols.

La Commission a estimé que ce document administratif revêt un caractère préparatoire et, par suite, ne peut être communiqué, jusqu'à la délibération du conseil municipal adoptant le projet de plan d'occupation des sols.

En revanche, à compter de cet acte, ce document peut être communiqué à toute personne qui en ferait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

Avis et conseils portant sur des documents médicaux

Avis F.

23 juillet 1992

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 23 juillet 1992 la demande dont vous l'avez saisie et a émis un avis favorable à la communication, à vous-même, par le doyen de la faculté de Bobigny, du dossier médical de votre époux décédé.

Ce document administratif vous est, en effet, communicable en application de l'article 6 bis de la loi du 17 juillet 1978, par l'intermédiaire d'un médecin qu'il vous appartient de désigner. En effet, votre qualité de docteur en médecine ne permet pas d'apporter une dérogation aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978.

La Commission a adressé cet avis au doyen de la faculté de Bobigny.

Avis C.

25 février 1993

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 25 février 1993 la demande dont vous l'avez saisie et relative à la communication, par l'intermédiaire d'un médecin, du dossier médical de votre épouse décédée.

La Commission a considéré que la loi du 17 juillet 1978 n'impose pas au médecin désigné de confirmer par écrit la demande que vous avez préalablement formulée auprès du centre hospitalier universitaire de Rangueil.

Dès lors, la Commission ne peut que confirmer l'avis qu'elle a précédemment rendu lors de sa séance du 23 juillet 1992.

Elle en a informé le directeur du centre hospitalier universitaire de Rangueil.

Conseil au directeur du centre régional de transfusion sanguine de Nantes

16 décembre 1993

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 16 décembre 1993 votre demande de conseil relative à la communicabilité à un donneur de sang de renseignements relatifs à la vie privée et la situation médicale de son conjoint, informations de nature à influencer le diagnostic médical concernant son propre don de sang.

La Commission a tout d'abord rappelé la jurisprudence en vertu de laquelle les conjoints sont considérés comme des tiers vis-à-vis l'un de l'autre, chacun ayant droit à la protection des documents de nature nominative le concernant et au respect du secret de sa vie privée, en application des articles 2 et 6 bis de la loi du 17 juillet 1978. En conséquence, sauf mandat explicite ou dérogation, notamment en cas de décès, un demandeur ne peut avoir communication des dossiers de telle nature de son conjoint.

Toutefois la Commission a considéré qu'en l'espèce il n'était pas de sa compétence de distinguer ce qui, dans le dossier médical du donneur de sang, ressortait de la stricte vie privée de son conjoint et des informations de nature médicale nécessaires au diagnostic final. Dès lors, et en application du principe d'indivisibilité du dossier, la Commission, en cas de demande d'accès à son dossier médical de la part du donneur de sang, estime préférable, dans un cas semblable, que l'ensemble des documents contenus dans ce dossier, y compris ceux concernant le conjoint soient transmis au médecin traitant du demandeur, en vertu de l'alinéa 2 de l'article 6 bis de la loi précitée, à charge pour ce dernier, en application des règles professionnelles et déontologiques qui lui sont propres, de lui communiquer ce qu'il considère nécessaire pour la sauvegarde des intérêts médicaux de son patient.

Conseil au directeur du centre hospitalier de Saint-Egrève

30 juin 1994

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 30 juin 1994 votre demande de conseil relative à l'obligation de la médiation d'un praticien pour communiquer à une personne hospitalisée, un document ayant servi de fondement à une décision d'hospitalisation d'office, revêtant la forme d'un « avis médical » ou attestant de la « notoriété publique ».

La Commission a rappelé que, s'agissant des documents relatifs à une procédure d'hospitalisation d'office prévue à l'article L 343 du code de la santé publique, il y avait lieu de distinguer entre, d'une part, les documents ayant un caractère médical, qui ne peuvent être communiqués à la personne qu'ils concernent que par l'intermédiaire d'un médecin (qu'il lui appartient de désigner à cet effet), en application de l'article 6 bis de la loi du 17 juillet 1978 et, d'autre part,

les documents non médicaux qui sont directement communicables, sous réserve des exceptions générales prévues par la loi.

La Commission a estimé qu'appartiennent à la catégorie des documents médicaux, non seulement les certificats médicaux, mais également les avis médicaux, fondés sur des constatations rapportées par des tiers, dès lors que ces avis émanent d'un médecin.

S'agissant des autres documents relevant de la procédure d'hospitalisation d'office, la Commission a considéré :

- que les arrêtés d'hospitalisation sont communicables sans restriction à la personne qu'ils concernent ;
- que les documents attestant de la « notoriété publique » le sont également, mais sous réserve de l'occultation des mentions pouvant revêtir un caractère nominatif concernant des tiers, et des mentions dont la communication pourrait être de nature à porter atteinte à la sécurité publique.

Conseil au directeur départemental des affaires sanitaires et sociales de Vendée

21 juillet 1994

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 21 juillet 1994 votre demande de conseil relative à la communicabilité à un chirurgien praticien hospitalier faisant l'objet d'une procédure d'insuffisance professionnelle, de dossiers de patients qu'il a pris en charge et de dossiers radiologiques.

La Commission a indiqué qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978, il n'y avait pas lieu de traiter de manière différente les documents écrits des enregistrements sonores ou visuels. Les dossiers des malades sur lesquels est fondée la mesure de suspension sont, en outre, communicables au médecin mis en cause après occultation du nom des personnes aussi bien pour les radiographies que pour les autres éléments opposés au requérant.

Conseil au ministre délégué à la Santé

21 juillet 1994

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 21 juillet 1994 votre demande de conseil relative à la communicabilité de copies de clichés radiologiques rendus préalablement anonymes à un praticien hospitalier faisant l'objet d'une mesure conservatoire de suspension pour insuffisance professionnelle.

La Commission a indiqué qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978, il n'y avait pas lieu de traiter de manière différente les documents écrits des enregistrements sonores ou visuels. Les dossiers des malades sur lesquels est fondée la mesure de suspension sont communicables au médecin mis en cause

après occultation du nom des personnes aussi bien pour les radiographies que pour les autres éléments opposés au requérant.

Avis B.

20 octobre 1994

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis dont vous l'avez saisie dans sa séance du 20 octobre 1994 et a émis un avis favorable à la communication à vous-même, par le directeur de l'Assistance publique, de l'intégralité du dossier médical de votre mari.

Ce document administratif vous est, en effet, communicable par l'intermédiaire du médecin que vous avez désigné, en application de l'article 6 bis de la loi du 17 juillet 1978, avec les réserves suivantes :

- 1) que l'administration concernée n'ait pas connaissance de l'existence à ce sujet d'un litige entre les époux ;
- 2) que la personne actuellement dans le coma n'ait pas exprimé formellement avant l'opération son opposition à une telle communication et que le médecin traitant n'ait pas eu connaissance d'une telle volonté de sa part ;
- 3) que son médecin traitant n'estime pas cette communication impossible au vu des secrets concernant le patient dont il est dépositaire.

Avis et conseils relatifs à la communicabilité aux pupilles de l'État de leur dossier

Conseil au président du conseil général d'Eure-et-Loir

20 janvier 1994

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 20 janvier 1994 votre demande de conseil relative à la communicabilité aux pupilles de l'État de documents relatifs à leur filiation lorsque le secret n'a pas été demandé à la remise de l'enfant et lorsqu'il y a eu déclaration judiciaire d'abandon en application de l'article 350 du code civil.

La Commission a émis un avis favorable à la communication de ces documents administratifs sur le fondement de l'article 6 bis de la loi du 17 juillet 1978.

Hormis les cas où la communication de tels documents porterait atteinte à un secret protégé par une loi spéciale ou au respect de la vie privée, il convient d'appliquer les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 à toutes les situations juridiques, mêmes à celles nées antérieurement, quelles que soient les modalités d'abandon de l'enfant.

Par conséquent, il appartient aux services détenteurs desdits documents, avant communication, d'occulter les mentions permettant d'identifier la mère des pupilles et anciens pupilles de l'État, quand celle-ci a accouché sous X, manifestant par là même sa volonté de garder secrets son identité et son accouchement et de refuser de communiquer tous documents relatifs à leur filiation quand le secret de l'état civil de l'enfant a été demandé.

Conseil au président du conseil général de Maine-et-Loire
20 janvier 1994

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 20 janvier 1994 votre demande de conseil relative à la communicabilité à un pupille de l'État de l'acte de son abandon et du nom de sa mère figurant sur sa fiche signalétique.

La Commission a observé qu'en l'espèce la mère de l'enfant a clairement sollicité que soit préservé le secret de son admission en maternité, que l'acte de naissance de l'enfant a été effectué suivant les modalités de l'article 58, alinéa 4, du code civil et que dans l'acte d'abandon, dressé sans solution de continuité, elle a manifesté sans équivoque une volonté de rupture de tous liens avec l'enfant.

Elle a estimé devoir indiquer qu'en égard à cette volonté d'anonymat et de secret, protégé par des dispositions législatives spécifiques applicables en la matière, il ne saurait être communiqué de documents permettant l'identification de la mère de l'enfant.

Elle a cependant observé en l'espèce que, sous réserve des occultations précisées ci-dessus, les déclarations d'abandon et état signalétique peuvent être communiqués en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 au requérant, ancien pupille de l'État, qui s'est adressé à vos services.

Conseil au président du conseil général d'Indre-et-Loire
9 juin 1994

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 9 juin 1994 votre demande de conseil relative à la communication à un pupille de documents figurant dans son dossier de pupille de l'État.

La Commission a tout d'abord considéré que ces pièces constituent des documents administratifs qui lui sont communicables de plein droit en application de l'article 6 bis de la loi du 17 juillet 1978.

La Commission s'est cependant montrée défavorable à la communication de certains documents concernant des tiers dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée, protégé par les dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978.

Conseil au président du conseil de Paris

3 novembre 1994

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 3 novembre 1994 votre demande de conseil relative à la communicabilité des documents relatifs aux origines maternelles d'un pupille de l'État abandonné en 1954 et pour lequel la mère a demandé le secret de la filiation, et en particulier de la lettre de l'avocat d'une personne décédée supposée être le père de ce pupille et faisant allusion à sa filiation.

En application des articles 2 et 6 bis de la loi du 17 juillet 1978, la Commission s'est déclarée favorable à la communication du dossier, après occultation des éléments nominatifs à l'égard de la mère et à l'égard de tiers. La mère ayant expressément demandé le secret de la filiation au moment de l'abandon, son nom doit être occulté sur tous les documents avant communication.

En ce qui concerne la lettre de l'avocat et la réponse de l'administration, la Commission s'est déclarée favorable à leur communication après occultation du seul nom de la mère. La Commission a, en effet, considéré qu'elles n'étaient couvertes par aucune des exceptions prévues par la loi du 17 juillet 1978 et par conséquent communicables à l'intéressé, en application de l'article 6 bis de la loi précitée.

Avis et conseils relatifs à la communicabilité des documents détenus par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes

Conseil au président de la chambre régionale des comptes de La Réunion

7 mai 1991

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 7 mai 1991 votre demande de conseil relative à la communication des observations définitives de la chambre régionale des comptes de La Réunion adressées aux collectivités de Mayotte.

La Commission a constaté que la loi du 17 juillet 1978 était applicable au territoire de Mayotte depuis l'entrée en vigueur de la loi du 4 janvier 1993. Elle a, en outre, considéré que les observations de la chambre régionale des comptes prenaient un caractère définitif dès lors que la contradiction avec le représentant

du Gouvernement sur le territoire était achevée et qu'elles devenaient alors normalement communicables en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

Toutefois, elle a estimé que la communication de ces documents par la chambre elle-même ne pouvait précéder leur communication aux assemblées délibérantes des collectivités concernées.

Dans le cas du conseil général, dont l'exécutif est le préfet, le droit commun en vigueur en métropole et dans les DOM trouve normalement à s'appliquer et la transmission à l'assemblée délibérante est réputée faite après la première réunion de celle-ci suivant la notification au préfet de la lettre d'observations définitives.

S'agissant des communes, qui disposent d'un exécutif propre, il convient pour la chambre de laisser s'écouler un délai raisonnable pendant lequel le préfet communiquera le document aux maires qui le transmettront à leurs conseils municipaux. Il vous appartiendra d'apprécier localement la durée raisonnable de ce délai de transmission.

Conseil au maire d'Albertville 18 mars 1993

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 18 mars 1993 votre demande de conseil relative à l'occultation de certains passages d'une lettre d'observations de la chambre régionale des comptes concernant votre commune.

Elle a rappelé que les lettres d'observations provisoires des chambres régionales des comptes ne sont pas communicables alors que les observations définitives sont soumises au droit commun des dispositions de la loi du 17 juillet 1978, notamment ses articles 2 et 6. En particulier, lors de la communication d'une lettre définitive à un requérant qui en fait la demande, doivent être occultées les informations intéressant la vie privée des personnes ou toute mention nominative portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne ou son comportement.

Au cas d'espèce, les observations provisoires de la chambre sur l'organisation des jeux olympiques sont couvertes par le secret de l'instruction alors que la lettre définitive sur les exercices 1986 à 1989 de votre commune sont communicables puisqu'elle a été rendue publique au dernier conseil municipal. Toutefois, les mentions touchant à la vie privée de certains agents figurant dans le document, pourront être occultées, en application de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978.

Conseil au président de la chambre régionale des comptes d'Aquitaine

18 mars 1993

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 18 mars 1993 votre demande de conseil relative à la communication des observations définitives de la chambre régionale des comptes adressées à des sociétés d'économie mixte.

La Commission a indiqué qu'il n'y avait pas lieu de distinguer, selon la loi du 17 juillet 1978, les lettres d'observations définitives adressées à des organismes tels que les sociétés d'économie mixte, de celles adressées aux collectivités territoriales dont ils dépendent. Dans les deux cas, les documents sont communicables par la chambre régionale des comptes à toute personne qui en fait la demande, dès lors que l'assemblée délibérante de la collectivité concernée a eu elle-même l'occasion d'en prendre connaissance.

Conseil au préfet du Gers

14 octobre 1993

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 14 octobre 1993 votre demande de conseil relative à la communicabilité, par le préfet, d'un avis de la chambre régionale des comptes préalable à un arrêté de règlement d'office d'un budget de 1993.

La Commission a considéré que l'avis, transmis par la chambre régionale des comptes au préfet dans le cadre de l'article 75 de la loi du 29 janvier 1993 modifiant l'article 87 de la loi du 2 mars 1982 relative à la décentralisation, est soumis aux mêmes règles de communication que les lettres d'observations définitives notifiées aux collectivités territoriales dès lors que l'arrêté préfectoral a été pris. Ce document est communicable par le préfet ou la chambre régionale des comptes ou la collectivité territoriale elle-même, dès que l'assemblée délibérante a pu en prendre connaissance.

En l'espèce, le maire a eu la possibilité de réunir son conseil municipal pour lui présenter les observations budgétaires de la chambre régionale des comptes et l'arrêté préfectoral, mais ne l'a toujours pas fait. Il appartient désormais au préfet d'estimer si un délai raisonnable s'est écoulé pour que les documents sus-visés soient communiqués à toute personne qui en ferait la demande, sans attendre une prochaine réunion du conseil municipal.

Conseil au président de la chambre régionale des comptes du Languedoc-Roussillon

3 février 1994

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 3 février 1994 votre demande de conseil relative à la communicabilité des lettres d'observations définitives des chambres régionales des comptes adressées aux ordonnateurs des établissements publics locaux.

Elle a indiqué que ces documents étaient communicables à toute personne qui en faisait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. Toutefois, dès lors que leur communication par l'établissement public à l'assemblée délibérante de la collectivité dont il dépend n'est pas une obligation légale, le délai à partir duquel la communication par le président de la chambre régionale peut intervenir ne peut être le même que celui retenu pour les lettres d'observations définitives adressées aux collectivités territoriales elles-mêmes ou aux organismes mentionnés aux alinéas 7 à 10 de l'article 87 de la loi du 2 mars 1982 modifiée.

S'agissant des organismes mentionnés à l'alinéa 6 de l'article de loi susvisé, la Commission a considéré qu'une lettre d'observations définitives est communicable par la chambre régionale des comptes dès que l'ordonnateur de l'établissement public l'a lui-même reçue.

Elle a cependant remarqué que la loi du 17 juillet 1978 n'exige pas des administrations qu'elles répondent immédiatement aux demandes de communication qui leur sont adressées. Si le président de la chambre régionale utilise pleinement le délai d'un mois que lui accorde la loi pour satisfaire un requérant, l'ordonnateur de l'établissement public disposera du temps nécessaire, s'il le souhaite, pour porter à la connaissance de son conseil d'administration ou de la collectivité dont il dépend, une lettre d'observations définitives avant qu'elle ne soit transmise au public par la juridiction.

S'agissant, enfin, des établissements publics nationaux dont le contrôle est délégué aux chambres régionales par la Cour des comptes, il apparaît que la procédure de vérification est celle de la Cour elle-même et qu'en conséquence, les communications de la juridiction sont couvertes par le secret prévu à l'article 9 de la loi n° 67-463 du 22 juin 1967 modifiée. Toutefois, rien n'empêche un président d'université de communiquer à son conseil d'administration les observations définitives qu'il reçoit à l'issue d'un contrôle.

Avis Vasse

7 juillet 1994

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 7 juillet 1994 la demande dont vous l'avez saisie, à la suite du refus qui aurait été opposé par la Cour des comptes à votre demande de communication de

l'enquête concernant l'Institut du monde arabe menée en 1990 par un conseiller référendaire à la Cour des comptes.

La Commission a rappelé qu'aux termes de l'article 9 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 modifiée par la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 : les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 concernant l'accès aux documents administratifs ne sont pas applicables aux mesures d'instruction, rapports, et diverses communications de la Cour des comptes.

La Commission s'est, en conséquence, déclarée incompétente pour se prononcer sur votre demande.

Avis et conseils traitant de diverses questions d'actualité ou de principe

1993

Conseil au directeur général de la concurrence

7 janvier 1993

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 7 janvier 1993 votre demande de conseil relative à la communication à une société américaine d'un document audiovisuel élaboré par une société privée pour être projeté à l'occasion d'une séance du conseil national de l'alimentation et non diffusé au public.

La Commission vous confirme que le document précité, bien qu'il émane d'une société de droit privé, constitue bien un document administratif au sens des articles 1^{er} et 2^{ème} de la loi du 17 juillet 1978, dès lors qu'il a été élaboré sur une commande de l'administration qui en est, à la date de la demande, à la fois propriétaire et détenteur.

Ce document, dont la Commission a pris connaissance, n'apparaît contenir aucune mention dont la communication porterait atteinte à l'un des secrets mentionnés à l'article 6 de la loi précitée. Il doit donc être communiqué à la société Kellogg's comme à toute personne qui en ferait la demande, sous la forme de son choix, en vertu de l'article 4 de la loi, c'est-à-dire : par consultation gratuite sur place ou, si le requérant le demande, sous forme d'une copie en un exemplaire et à ses frais.

La Commission vous précise que le caractère d'œuvre de l'esprit, au sens de la loi du 11 mars 1957 sur la propriété littéraire et artistique, que revêt ce document, n'est pas de nature à interdire sa communication aux tiers.

La communication de la vidéo-cassette à la société requérante ne peut cependant intervenir, en vertu de l'article 10 de la loi de 1978, que « sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique ». Il vous appartient de le rappeler à la société requérante, ainsi que, si vous le jugez utile, de lui préciser que l'alinéa 2 du même article exclut la possibilité pour le bénéficiaire de la communication ou pour les tiers de « reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents communiqués ».

Le non-respect de ces dispositions exposerait donc les demandeurs aux sanctions prévues par la loi.

Conseil au président du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais

7 janvier 1993

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 7 janvier 1993 votre demande de conseil relative à la consultation par un journaliste de documents relatifs aux marchés publics attribués à l'entreprise Serosi depuis 1984.

La Commission a émis un avis favorable à la communication au requérant, par vous-même, de ces documents administratifs, comme à toute personne qui en ferait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

L'article 10 alinéa 2 qui prescrit pour le bénéficiaire ou les tiers la possibilité de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents communiqués se borne à rappeler les règles posées par la loi du 11 mars 1957 et ne saurait justifier le droit pour une administration d'exercer un contrôle *a priori* sur l'utilisation qui pourrait en être faite ultérieurement. Aucune disposition de la loi du 17 juillet 1978 ne vous autorise à refuser communication des documents quelles que soient les motivations du requérant.

Avis Beauval

21 janvier 1993

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 21 janvier 1993 la demande dont vous l'avez saisie, à la suite du refus, qui aurait été opposé, par le directeur général de la SNCF, à votre demande de communication de l'intégralité du dossier concernant le projet Socrate et sa mise en œuvre.

La Commission a considéré que la communication des documents demandés, qui ont trait à l'une des principales applications informatiques élaborées par la SNCF, serait de nature à porter atteinte au secret devant protéger les stratégies commerciales, qui relève du secret en matière industrielle et commerciale, mentionné à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978.

Compte tenu de l'importance stratégique du projet Socrate pour l'activité de la SNCF et de la circonstance que la mise en œuvre de ce projet n'est pas aujourd'hui achevée, la Commission a rendu un avis défavorable à sa communication.

Conseil au maire de Chamalières

4 mars 1993

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 4 mars 1993 votre demande de conseil relative à la communicabilité des plans joints aux dossiers de permis de construire et plus particulièrement au dossier d'un établissement de la Banque de France.

En premier lieu, la Commission a considéré que le dossier de permis de construire, une fois la décision prise par l'autorité compétente, est intégralement communicable à toute personne qui en ferait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. S'il n'appartient pas à la Commission de se prononcer sur la portée de l'article A 421-8 du code de l'urbanisme, elle a relevé que ledit article prévoit expressément que ses dispositions ne font pas obstacle au droit à communication dans les conditions prévues par la loi du 17 juillet 1978.

En second lieu, la Commission a observé qu'aux termes de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978 : « les documents administratifs sont communiqués sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique. L'exercice du droit à communication [...] exclut, pour ses bénéficiaires ou pour les tiers, la possibilité de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents communiqués ». Elle a estimé que ces dispositions n'interdisaient pas la communication au public des documents entrant dans le champ d'application de la loi du 11 mars 1957 sur la propriété littéraire et artistique, tels que des plans figurant dans les dossiers de permis de construire, mais se bornaient à limiter l'usage ultérieur.

En dernier lieu, la Commission a rappelé que l'administration peut refuser la communication d'un document administratif lorsque celle-ci porterait atteinte à la sécurité publique, en vertu de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Le cas échéant, il appartiendrait à l'autorité compétente d'apprécier si la communication de tout ou partie des plans d'un établissement de la Banque de France fabriquant des billets de banque doit être refusée, sur le fondement de ces dispositions.

Conseil au président du conseil général du Pas-de-Calais
17 mai 1993

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 17 mai 1993 la demande dont vous l'avez saisie, relative à la communicabilité aux parents concernés des rapports de signalement présentés sous la forme d'enquêtes sociales, transmis au procureur de la République, en application de l'article 69 de la loi du 10 juillet 1989 et susceptibles de déclencher des décisions judiciaires.

Relevant que les articles 69 et 70 du code de la famille et de l'aide sociale à l'enfance font obligation à l'administration de transmettre les rapports de signalement qu'elle est amenée à établir, la Commission a retenu le caractère judiciaire de ces documents dont la communication ne peut être obtenue que suivant les règles prévues par la procédure judiciaire.

La Commission s'est, en conséquence, déclarée incompétente pour se prononcer sur votre demande.

Conseil au préfet du Var
22 juillet 1993

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 22 juillet 1993 votre demande de conseil relative à la communication, à un créancier, de l'adresse de l'employeur d'une personne ayant présenté un dossier devant la commission de surendettement du Var.

La Commission a considéré que la commission d'examen des situations de surendettement instituée par l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1989 constitue, eu égard notamment à sa composition et à sa mission de conciliation, un organisme à caractère administratif. Elle a estimé, dès lors, que l'accès aux documents administratifs détenus par cette commission relève de l'application des dispositions de la loi du 17 juillet 1978.

La Commission a cependant observé qu'en raison de leur lien immédiat avec la vie privée des personnes concernées par la procédure de règlement amiable ces documents ne sauraient être communiqués à des tiers sans porter atteinte au respect du secret de la vie privée, protégé par les dispositions de l'article 6 de ladite loi.

Avis Saadallah
2 septembre 1993

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 2 septembre 1993 et a émis un avis favorable à la communication à Monsieur Saadallah, par le ministre des Affaires

étrangères, de l'entier dossier administratif le concernant détenu par les services du Consulat général.

La Commission a considéré que les dispositions de l'article 16 de la loi du 9 septembre 1986 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, qui prévoient que les décisions de refus de visa ne sont pas motivées, ne faisaient pas obstacle à l'application des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relatives à la communication des documents administratifs. Le dossier administratif demandé ne présente, au cas d'espèce, aucun élément susceptible de fonder un refus de communication dans le respect des dispositions de la loi du 17 juillet 1978.

La Commission a cependant ajouté que trois motifs pourraient, le cas échéant, légalement fonder des refus de communication pour d'autres dossiers similaires.

Le premier est tiré du caractère préparatoire du dossier dans l'attente d'une décision administrative définitive quant aux suites à réserver à la demande de visa. Dans ce cas de figure, le dossier ne deviendra communicable qu'après la prise de décision définitive.

Le deuxième est tiré du motif de sécurité publique, prévu à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Les documents, ou les passages de documents, dont la communication porterait atteinte à la sécurité publique doivent ainsi être occultés lors de la communication.

Le troisième est tiré du secret de la politique extérieure mentionné à l'article 6 de la loi. Il en irait ainsi notamment pour des documents concernant la définition de l'orientation des relations entre la France et un ou plusieurs États étrangers.

Conseil au directeur de l'Institut du cheval 16 septembre 1993

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 16 septembre 1993 votre demande de conseil relative à la communicabilité d'une déclaration de saillie qui enregistre la naissance ou la mort des poulains et d'une attestation de saillie prouvant la filiation du poulain et le règlement financier de la transaction.

En premier lieu, la Commission a considéré que l'attestation et le certificat de saillie étaient des documents administratifs rentrant dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978. Néanmoins, ils ne sont communicables qu'aux seules personnes concernées : le naisseur et le(s) propriétaire(s) après occultation

des mentions qui pourraient porter atteinte à la vie privée du naisseur (adresse) et au secret industriel et commercial (types de monte, prix de la saillie).

En second lieu, si l'Institut du cheval était saisi d'une demande de communication du fichier SIRE, il résulte de la loi du 6 janvier 1978 que seule la CNIL serait compétente et, les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 seraient inapplicables.

Avis Cormier, syndicat national CGT

30 septembre 1993

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 30 septembre 1993 et a émis un avis favorable à la communication à Monsieur Cormier, par le ministre de l'Industrie, du bail conclu entre la société Delta Point du jour et l'exploitant public La Poste pour la location du bâtiment Le Delta à Boulogne-Billancourt.

La Commission a considéré que le document demandé, qui a trait à la location de l'immeuble abritant le siège social de l'exploitant public La Poste, concerne l'organisation du service public. Le document demandé, alors même qu'il se présente sous la forme d'un contrat de droit privé, a ainsi pour objet une activité de service public. Il présente dès lors le caractère d'un document administratif communicable de plein droit à toute personne qui en ferait la demande, en application des dispositions de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

1994

Avis Lavaurs

31 mars 1994

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 31 mars 1994 la demande dont vous l'avez saisie, et relative à la communication, à vous-même, par le préfet de la Vendée, de tous les documents adressés par la présidence de la République au préfet de la Vendée concernant le dépôt d'une gerbe florale le 11 novembre 1992 sur la tombe du Maréchal Pétain à Port-Joinville et de la facture d'achat de cette gerbe.

En réponse à la demande qui lui a été adressée, le préfet du département de la Vendée a informé la Commission qu'il ne détenait aucun document correspondant au point 1 de votre demande. La Commission n'a pu, dès lors, que déclarer sans objet votre demande d'avis sur ce point.

Elle a, en revanche, estimé que la facture d'achat de la gerbe était un document administratif communicable de plein droit à toute personne qui en ferait la demande, en application de la loi du 17 juillet 1978.

Avis Salvan

31 mars 1994

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 31 mars 1994 la demande dont vous l'avez saisie, et relative à la communication, à vous-même, par le président de la République, d'une part, d'un « lexique sur la composition et le fonctionnement » de la Cour de justice de la République, d'autre part, de la liste des signataires des pétitions demandant la grâce des personnes condamnées dans l'affaire dite du sang contaminé.

En premier lieu, la Commission a estimé que votre demande relative à un « lexique sur la composition et le fonctionnement » de la Cour de justice de la République n'était pas suffisamment précise pour permettre d'identifier le document demandé, et n'avait, par suite, pu faire naître aucune décision de refus. Dès lors, votre demande d'avis a été déclarée irrecevable sur ce point.

En second lieu, la Commission a relevé que l'exercice du droit de grâce prévu par l'article 17 de la Constitution ne se rattachait pas à une compétence administrative du président de la République. Dès lors, la liste des signataires de pétitions relatives à la grâce de personnes condamnées par les juridictions judiciaires ne constitue pas un document administratif au sens du titre I^{er} de la loi du 17 juillet 1978.

En conséquence, la Commission s'est déclarée incompétente sur le second point de votre demande.

Conseil au ministre de l'Environnement

31 mars 1994

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 31 mars 1994 votre demande de conseil relative à la communicabilité aux tiers d'un formulaire de recensement des sites et sols pollués et à la conformité de la publication des « projets de synthèse publique du formulaire de recensement ».

En premier lieu, la Commission a observé qu'aucune disposition de la loi du 17 juillet 1978 ne faisait obstacle à la publication par l'administration de documents qu'elle élabore à l'intention des administrés. Ainsi, la publication d'un inventaire des sites pollués ne méconnaît-elle aucune des règles fixées par ladite loi.

En second lieu, la Commission a examiné la question de la communicabilité à des tiers des formulaires de recensement des sites pollués. Elle a d'abord constaté que ces formulaires, qu'ils prennent la forme des documents de base élaborés par les services ou d'un fichier automatisé, relèvent de la loi du 17 juillet 1978, car ils ne sauraient être assimilés à des « fichiers nominatifs », au sens de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Elle a ensuite relevé que ces documents ne constituent pas des documents nominatifs, au sens des articles premier et 6 bis de la loi du 17 juillet 1978, et que, dès lors, ils doivent être regardés comme des documents communicables à toute personne qui en ferait la demande, sans qu'il soit besoin d'occulter le nom des personnes qui figurent, le cas échéant, sur ces documents.

Elle a, enfin, rappelé que l'administration peut s'opposer à la communication de certaines des mentions de ces documents, lorsqu'elle pourrait porter atteinte à l'un des secrets mentionnés à l'article 6 de la loi précitée ; à titre d'exemple, pourront être occultées les informations sur le type de déchets ou leur degré de toxicité (si la communication de telles informations fait courir un risque à la sécurité publique), ou celles concernant le nom de l'exploitant ou sa solvabilité (lorsque le secret de la vie privée ou le secret en matière industrielle et commerciale pourraient être menacés).

Avis Forest

28 avril 1994

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 28 avril 1994 et a émis un avis favorable à la communication à Monsieur Forest, par le directeur du Centre Georges Pompidou, de la décision d'acquisition de la pièce de l'artiste Hans Haacke intitulée « Shapolsky 1971 ».

Ce document administratif lui est en effet communicable de plein droit comme à toute personne qui en ferait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

La Commission vous rappelle que les dispositions de l'arrêté ministériel du 28 août 1980 ne sauraient faire obstacle à la communication d'un document administratif dans les conditions prévues par la loi, conditions qu'il vous appartient d'apprécier dans chaque cas d'espèce.

Avis Combe

9 juin 1994

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 9 juin 1994 et a émis un avis favorable à la communication à Madame Combe, par le préfet de police de Paris,

du procès-verbal de destruction du fichier des Juifs de la région parisienne, établi par la préfecture de police à la suite de l'ordonnance du 27 septembre 1940.

Ce document administratif lui est en effet communicable de plein droit comme à toute personne qui en ferait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

Avis Leman

21 juillet 1994

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 21 juillet 1994 la demande dont vous l'avez saisie et relative au refus de communication qu'aurait opposé le secrétaire général du Gouvernement à votre demande portant sur les éléments suivants :

- 1) rapports relatifs à l'élaboration du décret n° 87-328 du 13 mai 1987 portant légalisation de la vente de seringues, émanant des ministres de l'Économie, des Finances et de la Privatisation et de l'Intérieur ;
- 2) rapport Rapin sur la mesure de légalisation de la vente des seringues ;
- 3) notes des ministres de l'Intérieur et des Finances en réponse à la transmission du projet de décret du 28 janvier 1987 ;
- 4) courriers échangés entre les ministères des Finances, de l'Intérieur et de la Santé sur ce projet de décret ;
- 5) procès-verbaux de réunions interministérielles tenues au cabinet du ministre de la Santé et chez le Premier ministre et relevés de décisions ;
- 6) réponses de ministres de l'Intérieur et des Finances à la transmission du projet de décret du 9 avril 1987 pour signature.

La Commission a tout d'abord déclaré sans objet la partie de votre requête concernant le rapport de présentation du décret de 1987 et le rapport du groupe de travail présidé par le professeur Rapin, ces documents étant tenus à votre disposition par le secrétariat général du Gouvernement.

La Commission a ensuite émis un avis défavorable à la partie de votre demande portant sur les échanges de courriers notes et comptes rendus de réunions élaborés lors de la phase préparatoire à l'adoption du décret. Ces documents sont, en effet, couverts par le secret des délibérations du Gouvernement mentionné à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978.

Enfin, la Commission a déclaré irrecevable, en raison de son caractère trop général, le surplus de votre demande concernant le « dossier préparatoire » à ce projet de décret.

« Enquête sur le terrain » réalisée par des élèves de l'IRA de Lyon (extraits)

Avertissement

Quinze ans après le vote de la loi du 17 juillet 1978, l'occasion de cerner un peu mieux sa pratique quotidienne dans différentes structures administratives a été offerte par l'Institut régional d'administration de Lyon. Cinq élèves de cet institut se sont vu confier dans le cadre de leur scolarité une « enquête sur le terrain » pour essayer de saisir comment était vécu et appliqué par les services le principe de la transparence administrative.

Le rapport auquel a donné lieu cette enquête, menée auprès de la préfecture du Rhône, de la mairie de Lyon, de la communauté urbaine, du rectorat et du CIRA ¹ de Lyon permet d'apporter un éclairage différent sur la réalité de la transparence administrative et sur les problèmes auxquels elle est encore confrontée.

Il s'agit là d'un travail d'étudiants, comportant toutes les faiblesses et imperfections inhérentes à ce genre d'ouvrage.

1. Centre interministériel de renseignements administratifs.

Ce document a paru cependant suffisamment intéressant à la Commission pour qu'elle décide d'en reproduire ci-après les extraits les plus significatifs. Il va sans dire que ce texte n'engage que ses auteurs et non point la Commission.

Enquête sur le terrain

Une application pragmatique de la loi

Le législateur a voulu donner un sens très libéral aux dispositions concernant l'accès aux documents administratifs. Ainsi, les différentes administrations ont, depuis 1980, pris par arrêtés les listes de documents non communicables. Ceci constituait une première étape dans la mise en place du processus de communication.

Dès les premiers temps, ces mesures d'ouverture et de transparence à destination des services ont dû bousculer les habitudes liées au secret des décisions. Les premières demandes devaient être reconduites ; l'opiniâtreté des demandeurs était alors testée.

Néanmoins, les services administratifs importants que nous avons rencontrés ont pris régulièrement des mesures d'information auprès des agents (telles que réunions, notes internes, conseil juridique). Cela a abouti à une forte déconcentration des décisions pour la mairie de Lyon et à des procédures bien encadrées dans le cas du rectorat et de la préfecture.

Les procédures mises en place

Le rectorat a adopté des mesures afin d'encadrer les modalités d'application de cette législation.

Les dossiers personnels des agents sont indexés et leurs pages numérotées. Il existe des formulaires-types de remise de photocopies, un registre des documents demandés, des attestations-types de paiement de ces copies auprès du Trésor public. Dans l'ensemble, l'uniformité des documents (copies d'examens, dossiers personnels) a facilité la procédure.

La préfecture a conduit, depuis quelques années, une démarche volontariste en la matière sous l'impulsion du service de la réglementation. Le registre des documents communicables est très précis ; il s'agit des décisions. Quant aux

demandes moins précises, l'appel téléphonique ou le passage dans le service pour obtenir des photocopies répond à la majorité des attentes. Il est à noter qu'une forte proportion des demandes de communication émane de l'association « La défense libre » : ces demandes sont précises, les réponses sont donc systématiques.

Les domaines les plus sollicités sont ceux relatifs à la police des étrangers, aux dossiers personnels des fonctionnaires et aux documents d'urbanisme. Les cas de refus concernent en général le secret défense et les informations nominatives.

À la mairie de Lyon, la forte déconcentration qui règne laisse aux différents services le soin de juger de l'opportunité de communiquer. Les cas difficiles sont soumis au service juridique, qui donne son avis, et parfois demande celui de la CADA (dans ce cas, l'avis est suivi).

En matière de droit des sols, le service d'urbanisme appliqué de la communauté urbaine de Lyon a subi une réorganisation récente de l'accueil du public, pour l'informer mais aussi pour lui procurer les copies des dossiers. Ces copies, autorisées par le code de l'urbanisme – article 421-8 – une fois les décisions prises, sont aussi faites pour les documents en cours d'instruction, ceci afin de désamorcer les éventuels conflits en jouant sur le dialogue et la transparence.

Aspects pratiques de l'application de la loi

L'aspect matériel représente parfois le point d'application le plus difficile.

Le paiement auprès d'un comptable public de photocopies ou l'existence d'une régie de recettes – comme à la mairie de Lyon – permet d'appliquer les arrêtés prévoyant les copies (cf. l'arrêté de la communauté urbaine). En général, c'est la gratuité qui prime, car enregistrer quelques francs pose plus de problèmes que de satisfaire immédiatement les demandes.

La transparence administrative s'accompagne d'une politique de publicité et d'affichage assez poussée. Le bulletin officiel municipal de la ville de Lyon, publié depuis 1896, constitue une source d'informations importante pour les administrés, de même que les différents lieux d'affichage au public.

[...]

Dans l'ensemble, les administrations de taille importante que nous avons rencontrées ont une politique de communication cohérente. Un constat s'impose, le nombre de demandes varie en fonction des administrations concernées ; la préfecture et le rectorat reçoivent peu de demandes, qui sont généralement

satisfaites. La mairie en traite davantage, et doit y répondre en les examinant au cas par cas. Dans ce contexte de demandes limitées, le refus de communication reste relativement rare.

Diverses difficultés subsistent cependant dans la procédure de communication.

Les obstacles à la procédure de communication

Il faut distinguer les difficultés endémiques, qui sont liées à la structure inhérente à chaque administration, de celles qui sont davantage le fait d'un simple concours de circonstances.

Les causes structurelles

Elles proviennent d'une part, de l'insuffisance des moyens dont sont dotés les différents services et, d'autre part, des circuits qui ont été mis en place.

L'insuffisance des moyens

La structure administrative, telle qu'elle est organisée, peut être cause de dysfonctionnements.

L'absence de régie des recettes dans les services de la préfecture, de la mairie ou du rectorat en est une illustration.

[...]

Le manque de formation ou d'information, tant en ce qui concerne la loi du 17 juillet 1978 que la loi du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires, détient une place prépondérante dans le faisceau d'éléments qui concourent au refus de communication. Les appels reçus par le CIRA regorgent d'exemples de fonctionnaires qui s'interrogent sur leurs droits et qui n'obtiennent pas de réponses précises et satisfaisantes auprès de leurs bureaux du personnel, en grande partie par manque de formation des agents qui y travaillent ; d'autres vérifient les renseignements qui leur ont été délivrés par leur administration parce qu'il y règne une certaine désinformation.

[...]

À tout cela vient parfois s'ajouter ou se substituer la mauvaise volonté, ce qui induit une puissante force d'inertie. Le CIRA a, en effet, eu connaissance de refus de communication uniquement motivés par le fait que des agents ne voulaient pas effectuer de recherches dans les archives, considérant qu'il s'agissait d'une perte de temps. Un autre service de la préfecture refuse également l'accès aux dossiers volumineux par crainte d'y voir mis un certain désordre, mais ne songe pas à prendre des mesures qui permettraient d'éviter ces inconvénients (numérotation des pièces, reliure...).

[...]

Le formalisme et les circuits de prise de décision

Le circuit qu'empruntent les demandes d'accès aux documents administratifs n'est pas toujours sans détour. Ces sinuosités n'obéissent pas à des règles strictes, mais sont au contraire propres à chaque administration et ont une incidence restrictive sur la communication.

Lorsque les refus liés à l'absence de régie des recettes ne peuvent être opposés à des personnes par trop procédurières, le circuit mis en place est de nature à décourager les velléités ; seuls les plus déterminés iront jusqu'au bout d'un parcours qui consiste à se rendre du service concerné à la trésorerie générale, d'acquitter le prix à payer pour la délivrance des copies (quelques francs), puis de retourner au bureau concerné avec l'attestation de paiement afin de voir leur ténacité enfin récompensée par l'octroi des copies tant convoitées.

Outre que l'application de la loi est soumise à un formalisme qui n'est pas identique d'un service à l'autre (demandes écrites ou verbales, prise de rendez-vous...), il apparaît que la décision s'effectue à différents niveaux de responsabilité selon la nature du document ou selon le type de requérant. La demande peut ainsi gravir tous les échelons qui mènent jusqu'au sommet de la hiérarchie.

[...]

S'ajoutent à ces causes structurelles d'autres obstacles à la procédure de communication, qui présentent un caractère plus ponctuel.

Les autres causes

Les causes conjoncturelles peuvent s'appréhender à deux niveaux : soit elles proviennent d'une résistance de l'administration à communiquer le document demandé ; soit elles sont le fait du demandeur lui-même.

Résistance de l'administration

Les réticences de l'administration à communiquer les documents demandés s'exercent tant vis-à-vis des administrés que vis-à-vis d'autres administrations publiques.

L'administration invoque à l'égard des administrés un certain nombre de raisons, qui ne trouvent pas leur fondement dans la loi, pour justifier son refus.

[...]

Le rôle du demandeur

L'administration peut émettre un refus direct eu égard à la qualité du demandeur, et refuser d'accéder directement à une demande de communication parce qu'elle suspecte l'intention du demandeur – notamment s'il s'agit de demandes provenant de professionnels – d'ouvrir un contentieux quant au contenu du dossier. À la communauté urbaine, l'accès aux documents d'urbanisme est traité de manière différente selon que le demandeur cherche à résoudre un problème d'ordre personnel ou que la demande émane d'un professionnel (entrepreneur, architecte, avocat, responsable d'association...). Dans ce dernier cas, la communication est différée en attendant une décision du supérieur hiérarchique ou de l'autorité politique.

[...]

Le refus opposé à une autre administration

Le refus de communication peut également s'exercer à l'égard d'autres administrations publiques.

Il convient de distinguer entre les demandes de communication de documents administratifs qui ont lieu entre deux administrations différentes ou entre deux services d'une même entité administrative.

[...]

Il est remarquable de constater que les administrations hésitent à saisir la Commission pour avis avant toute décision délicate de communication, pour deux raisons : d'une part, face aux difficultés liées à la compétence des agents, le service préfère se dessaisir et renvoyer la prise de décision à un échelon supérieur, d'autre part, la saisine pourrait signifier une restriction de la marge de manœuvre dont dispose le service dans le silence des textes.

L'importance de la formulation

Le refus de communication n'est pas seulement imputable à l'administration. L'administré détient également sa part de responsabilité.

Les difficultés de ce type résultent en général soit d'une demande de communication d'un document administratif trop imprécise de la part du demandeur, soit au contraire de demandes abusives.

La Commission estime qu'un document n'est communicable que s'il existe sous la forme indiquée par le demandeur, qui doit dès lors formuler précisément sa demande. Dans le cas contraire, l'administration n'est pas tenue de faire des recherches pour collecter l'ensemble des documents éventuellement détenus ou pour constituer une documentation sur un sujet donné.

Souvent les demandes floues s'expliquent par le comportement du demandeur qui ne veut pas dévoiler la raison véritable de sa demande ; il appartient donc au fonctionnaire qui le reçoit de l'amener par le dialogue à cibler sa demande. Tel est le constat fait à la mairie de Lyon et à la communauté urbaine.

Cependant, les demandes d'accès aux documents administratifs peuvent présenter un caractère abusif.

La mairie du 1^{er} arrondissement refuse l'accès à la consultation de documents à quelques usagers connus pour leur esprit de défiance à l'égard de l'administration et coutumiers du fait de se présenter juste avant la fermeture de la mairie.

Beaucoup d'administrations consultées, dont la direction de la réglementation, constatent que finalement l'administration en elle-même n'effraie plus les administrés ; cette évolution explique en grande partie le caractère abusif de certaines demandes.

Les refus de communication apparaissent donc imputables tant à l'administration qu'au demandeur. Si des problèmes relationnels se surajoutent à cet état de fait, ils peuvent conduire l'administration à adopter en définitive une position de refus.

Le principe de la liberté d'accès aux documents administratifs a constitué une étape importante dans la marche vers plus de transparence, mais ce mouvement s'est poursuivi ensuite par l'adoption d'autres textes. Le décret du 28 novembre 1983 a ainsi cherché à améliorer les relations entre l'administration et les usagers et la circulaire de 1985 a levé l'anonymat des fonctionnaires, afin de rendre l'administration plus humaine. Le mouvement de renouveau du service public, initié par la circulaire du 23 février 1989, visait de même à rapprocher l'administration du public et à faciliter le dialogue à l'intérieur de celle-ci. Enfin, des textes sont intervenus dans des secteurs particuliers, comme la loi du 6 février 1992 en ce qui concerne les collectivités territoriales.

Les problèmes rencontrés dans l'application de la loi du 17 juillet 1978 ont montré la fragilité de ces acquis et combien l'écoute du public demeure un enjeu permanent pour l'administration.

[...]

La Commission et ses collaborateurs depuis quinze ans

Les membres de la Commission

Les membres du Conseil d'État, présidents de la Commission

En qualité de titulaire :

Jean-Paul COSTA

Michel GENTOT (jusqu'au mois d'août 1995)

Dieudonné MANDELKERN (jusqu'au mois de juillet 1989)

Pierre ORDONNEAU (jusqu'au mois de juin 1988)

En qualité de suppléant :

Jean-Marie PAUTI

Jean-Paul COSTA (jusqu'au mois d'août 1995)

Louise CADOUX (jusqu'au mois de juin 1994)

Les membres de la Cour de cassation

En qualité de titulaire :

Pierre CORDIER

Jean-Marie JEGU (jusqu'en 1985)

Henri ECAL (jusqu'en 1980)

En qualité de suppléant :

Jean MERLIN

Jean LESIRE (jusqu'en 1993)
Jean JONQUERES (jusqu'en 1985)

Les membres de la Cour des comptes

En qualité de titulaire :

Gérard CUREAU
Jean GIRY (jusqu'au mois de juillet 1995)
Michel GOLDET (jusqu'en 1989)
Roger HUMBERT (jusqu'en 1985)
Henri LAVIGNE (jusqu'en 1982)

En qualité de suppléant :

Christian DESCHEEMACKER
Gérard CUREAU (jusqu'au mois de juillet 1995)
Françoise VENENCIE (jusqu'en 1993)
Jacques BONNET (jusqu'en 1989)
Michel GOLDET (jusqu'en 1987)
Jean BERGERAS (jusqu'en 1985)

Les députés

En qualité de titulaire :

Raoul BETEILLE
François MASSOT (jusqu'en 1993)
Claude GAITS (jusqu'en 1991)
Gérard LEONARD (jusqu'en 1988)
Jean-Pierre MICHEL (jusqu'en 1987)
Alain RICHARD (jusqu'en 1985)
Alexandre BOLO (jusqu'en 1982)

En qualité de suppléant :

Jacques FLOCH
Robert SAVY (jusqu'en 1993)
François MASSOT (jusqu'en 1991)
Dominique BUSSEREAU (jusqu'en 1988)
Edmond GARCIN (jusqu'en 1987)
André LOTTE (jusqu'en 1985)
Michel SAPIN (jusqu'en 1982)

Les sénateurs

En qualité de titulaire :

Pierre FAUCHON

Luc DEJOIE (jusqu'en 1992)

Charles JOLIBOIS (jusqu'en 1991)

Pierre SALVI (jusqu'en 1989)

Jacques THYRAUD (jusqu'en 1985)

En qualité de suppléant :

Françoise SELIGMANN

Guy ALLOUCHE (jusqu'en 1994)

Charles JOLIBOIS (jusqu'en 1989)

Lionnel CHERRIER (jusqu'en 1983)

Pierre SALVI (jusqu'en 1982)

Les représentants du Premier ministre

En qualité de titulaire :

Maryse-Dominique LEPLAT, chargé de mission au secrétariat général du Gouvernement

Gérard MOISSELIN, chargé de mission au secrétariat général du Gouvernement (jusqu'en 1993)

Patrick DELAGE, chargé de mission au secrétariat général du Gouvernement (jusqu'en 1990)

François GAUTIER, chargé de mission au secrétariat général du Gouvernement (jusqu'en 1988)

Dieudonné MANDELKERN, directeur au secrétariat général du Gouvernement (jusqu'en 1982)

En qualité de suppléant :

Rémi SERMIER, chargé de mission au secrétariat général du Gouvernement

Maurice MEDA, chargé de mission au secrétariat général du Gouvernement (jusqu'en 1993)

Marc SANSON, chargé de mission au secrétariat général du Gouvernement (jusqu'en 1988)

Antoine BOUSQUET, chargé de mission au secrétariat général du Gouvernement (jusqu'en 1987)

Corinne FABRE, chargé de mission au secrétariat général du Gouvernement (jusqu'en 1982)

Les membres représentant les élus locaux

En qualité de titulaire :

Hervé DE FONTMICHEL, conseiller régional de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, conseiller municipal de Grasse

Jean-Paul THIBAUT, conseiller général de l'Indre (jusqu'en 1994)

François GAUTIER, conseiller municipal d'Ablon (Val-de-Marne) (jusqu'en 1991)

Yves PILLET, conseiller général de l'Isère (jusqu'en 1988)

Jean-Pierre DENEUVE, maire de Fécamp (Seine-Maritime) (jusqu'en 1982)

Daniel PEPY, maire de Marray (Indre-et-Loire) (jusqu'en 1980)

En qualité de suppléant :

Anicet LE PORS, conseiller général des Hauts-de-Seine

Jean-Pierre HERMELLIN, maire d'Ablon (Val-de-Marne) (jusqu'en 1994)

Dmitri Georges LAVROFF, conseiller municipal de Bordeaux (Gironde) (jusqu'en 1991)

François GAUTIER, conseiller municipal d'Ablon (Val-de-Marne) (jusqu'en 1988)

Les professeurs de l'enseignement supérieur

En qualité de titulaire :

Herbert MAISL, professeur d'université

Yves JEGOUZO, professeur d'université (jusqu'en 1994)

Herbert MAISL, professeur d'université (jusqu'en 1989)

Jean RIVERO, professeur honoraire de l'enseignement supérieur (jusqu'en 1985)

En qualité de suppléant :

Jacqueline MORAND-DEVILLER, professeur d'université

Yves JEGOUZO, professeur d'université (jusqu'en 1989)

Gérard TIMSITT, professeur d'université (jusqu'en 1982)

Georges DUPUIS, professeur d'université (jusqu'en 1980)

Les membres ès qualités

Le directeur des Archives de France :

Alain ERLANDE-BRANDENBURG

Jean FAVIER, (jusqu'en 1993)

En qualité de suppléant :

Marie-Paule ARNAULD, inspecteur général des Archives

Michel DUCHEIN, inspecteur général des Archives (jusqu'en 1992)

Le directeur de la Documentation française :

Jean JENGER

Françoise GALLOUEDEC-GENUYS (jusqu'en 1987)

Jean-Louis CREMIEUX-BRILHAC (jusqu'en 1995)

Jean BUREL, directeur-adjoint, suppléant (jusqu'en 1982)

Les rapporteurs généraux

Ronny ABRAHAM, maître des requêtes au Conseil d'État

Richard DESCOINGS, maître des requêtes au Conseil d'État (jusqu'en 1991)

Guillaume PEPY, maître des requêtes au Conseil d'État (jusqu'en 1988)

Bruno LASSERRE, maître des requêtes au Conseil d'État (jusqu'en 1986)

Daniel JANICOT, maître des requêtes au Conseil d'État (jusqu'en 1983)

Les rapporteurs

Auditeurs ou maîtres des requêtes au Conseil d'État :

Jean DE L'HERMITE

Thierry-Xavier GIRARDOT

Yann AGUILA (jusqu'en 1994)

Jacques-Henri STAHL (jusqu'en 1993)

François DAGUET (jusqu'en 1991)

Francis LAMY (jusqu'en 1990)

Christophe CHANTEPEY (jusqu'en 1988)

Thierry TUOT (jusqu'en 1988)

Richard DESCOINGS (jusqu'en 1988)

Guillaume PEPY (jusqu'en 1986)

Marc FORNACCIARI (jusqu'en 1986)

Auditeurs ou conseillers référendaires à la Cour des comptes :

Catherine MAYENOBE

Thierry DAHAN (jusqu'en 1994)

Annie PODEUR (jusqu'en 1991)

Jean-Yves BERTUCCI (jusqu'en 1989)

Jérôme CONTAMINE (jusqu'en 1988)

Jean-Yves PERROT (jusqu'en 1986)

Inspecteurs-adjoints de l'administration :

Sophie TAILLANTER

Valérie PENEAU (jusqu'en 1994)

Dominique DALMAS (jusqu'en 1992)

Michel MAGOT (jusqu'en 1991)

Jean-Pascal COGEZ (jusqu'en 1989)

Michel ROUZEAU (jusqu'en 1988)
Sylvie CHARLES (jusqu'en 1986)

Conseiller à la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France :
Marc SOLERY (jusqu'en 1988)

Conseiller au tribunal administratif de Paris :
Simon FORMERY

Administrateur au Sénat :
Florence ROUSSEL (jusqu'en 1992)

Magistrats de l'ordre judiciaire :
Bernard KEIME-ROBERT-HOUDIN, conseiller référendaire
à la Cour de cassation
Jean-Yves MCKEE (jusqu'en 1994), conseiller à la cour d'appel
de Paris

Administrateur civil :
Francine MARIANI-DUCRAY (jusqu'en 1986)

Attaché principal d'administration centrale :
Philippe BELIN

Les chargés de mission

Marie-Noëlle CHALMETON
Philippe BELIN (jusqu'en 1990)
Patrick AUDEBERT (jusqu'en 1986)
Josée GRYNBAUM (jusqu'en 1984)

Le secrétariat de la Commission, aujourd'hui

Marie-Noëlle CHALMETON, secrétaire général
Philippe COLOMBANI
Nicole CHAMBAULT
Joël THIBEAU
Elisabeth ETIENNE
Marie-Christine TADI
Linda THOMAS
Gisèle PAILLEUX

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	3
Avant-propos	5
Chapitre 1	
Combinaison de la loi du 17 juillet 1978 et des dispositions spéciales régissant des droits d'accès particuliers.	7
L'application exclusive du texte spécial	8
La loi CNIL	8
L'accès au casier judiciaire	9
Le code électoral	9
L'application successive de la loi de 1978 et d'un texte spécial	10
Les enquêtes publiques	10
L'accès au dossier d'un fonctionnaire	11
L'application combinée de la loi de 1978 et de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives	12
L'application concurrente de la loi de 1978 et d'un texte spécial	13
L'article L 121-19 du code des communes	13
L'article L 104 b du livre des procédures fiscales	13
Les articles L 28 et R 16 du code électoral	14
La loi du 1 ^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association	14
Autres textes	14
Chapitre 2	
Questions de procédure et modalités d'accès	17
Quelques questions de procédure	17
À quelle administration faut-il s'adresser ?	17
– Obligation de l'administration sollicitée	18
<i>Documents émanant d'une autre administration</i>	18
<i>Documents émanant de personnes privées</i>	18
<i>Documents émanant d'une administration étrangère</i>	18
– Exceptions	19
<i>Contrôle exercé sur des documents administratifs</i>	19
<i>Contrôle exercé sur des documents privés</i>	20

Dans quels cas peut-on revenir devant la Commission d'accès aux documents administratifs ?	21
La Commission peut-elle être amenée à sanctionner l'usage du droit à communication ?	21
– Les demandes abusives	21
– L'utilisation des documents	22
Les modalités du droit d'accès	23
Les modalités pratiques et les contraintes techniques	23
– La forme de la demande	23
– La réponse de l'administration	24
– La consultation sur place	24
– La délivrance de copies	25
Les tarifs pratiqués	26
– Nature des charges à prendre en compte	26
– Niveau des tarifs pratiqués	26
– Possibilité d'instituer un tarif dégressif	27
Modalités de recouvrement	27
Chapitre 3	
La communication des documents administratifs au cours de la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme et des procédures d'enquête publique	29
L'étape dite de confection du projet par le groupe de travail	30
L'adoption du projet par le groupe de travail	31
L'adoption du projet de plan d'occupation des sols par le conseil municipal .	32
Le déroulement de l'enquête publique	33
La clôture de l'enquête publique	33
L'approbation du POS par le conseil municipal	35
Chapitre 4	
Communication des documents médicaux	41
Des dossiers communicables aux seules personnes concernées	42
Un principe affirmé par la loi du 17 juillet 1978 et repris par des lois postérieures	42
– Des documents nominatifs au sens de la loi de 1978	42
– Une confirmation du principe par les grandes lois de santé publique postérieures	43
Un principe largement appliqué mais qui connaît des exceptions	44
– La notion de personne concernée	44
– Les exceptions au principe de non communication à des tiers	45
<i>Les conditions d'accessibilité pour les médecins dans le cadre de leur activité</i>	45
<i>Les proches de personnes décédées</i>	46
<i>Le cas des dossiers sanguins</i>	47

Les modalités de communication d'un document médical.	48
La désignation d'un médecin.	48
– Fondements juridiques.	49
– Application	49
La relation entre le médecin et le demandeur	50
– Formulation de la demande	50
– Accord du médecin et droits du demandeur	51
– Modalités pratiques de communication.	51
La détermination du caractère médical d'un document.	52
Documents médicaux et documents de gestion	52
Documents médicaux et documents sociaux	53
Documents médicaux et documents judiciaires	54
Chapitre 5	
L'accès des pupilles de l'État à leur dossier personnel	55
Le code civil	55
L'article 57 du code civil	55
L'accouchement sous X (article 341-1 du code civil).	56
Le dispositif propre aux pupilles de l'État	56
Le code de la famille.	57
Le droit d'accès prévu par les lois des 17 juillet 1978 et 11 juillet 1979. . .	57
Chapitre 6	
La communicabilité des documents de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes	61
Les documents de la Cour des comptes.	61
Les documents des chambres régionales des comptes.	62
La communicabilité des documents administratifs émanant des chambres régionales des comptes.	63
– Les lettres d'observations.	64
– Les avis	65
L'autorité compétente pour procéder à la communication des documents émanant des chambres régionales des comptes	66
– La communication par les collectivités locales ou leurs démembrements	66
– La communication par les chambres	67
– La communication par les autorités préfectorales	67
Chapitre 7	
Le panorama d'activité de la Commission d'accès aux documents administratifs en 1993 et 1994	69
Panorama	69
Une croissance spectaculaire.	69
L'origine des demandes d'avis.	69

Répartition géographique de l'exercice du droit de saisine	72
L'objet des requêtes.	73
La fréquence de l'exercice du droit d'accès	74
Les résultats de l'intervention de la CADA auprès des administrations. . .	75
Statistiques de répartition des avis de la Commission.	76
Sens des avis	76
Répartition par type de motivation	76
Catégories d'administrations mises en cause	78
Types de documents demandés	79
Annexes	81
Annexe 1	
Grands avis 1993-1994	83
Avis et conseils précisant l'articulation de la loi de 1978 avec d'autres dispositions législatives	83
<i>Conseil au directeur général des Archives de France</i>	83
<i>Conseil au président de l'office d'HLM de la Seine-Saint-Denis</i>	84
<i>Conseil au directeur des archives départementales du Bas-Rhin</i>	84
Avis et conseils précisant les modalités d'application de la loi.	85
<i>Avis Fages.</i>	85
<i>Conseil au sous-préfet des Sables-d'Olonne</i>	85
<i>Avis Léger.</i>	86
<i>Conseil au maire de Fontainebleau.</i>	86
<i>Conseil au maire de Rochefort-en-Valdaine</i>	87
<i>Avis Guillot.</i>	87
<i>Avis Bonnaure</i>	88
Avis et conseils en matière de communicabilité des documents d'urbanisme	89
<i>Avis Montorfano.</i>	89
<i>Avis Coulombie.</i>	89
<i>Conseil au préfet des Hauts-de-Seine</i>	89
Avis et conseils portant sur des documents médicaux	90
<i>Avis F.</i>	90
<i>Avis C.</i>	90
<i>Conseil au directeur du centre régional de transfusion sanguine de Nantes</i>	91
<i>Conseil au directeur du centre hospitalier de Saint-Egrève.</i>	91
<i>Conseil au directeur départemental des affaires sanitaires et sociales de Vendée</i>	92
<i>Conseil au ministre délégué à la Santé.</i>	92
<i>Avis B.</i>	93

Avis et conseils relatifs à la communicabilité aux pupilles de l'État de leur dossier	93
<i>Conseil au président du conseil général d'Eure-et-Loir</i>	93
<i>Conseil au président du conseil général de Maine-et-Loire</i>	94
<i>Conseil au président du conseil général d'Indre-et-Loire</i>	94
<i>Conseil au président du conseil de Paris</i>	95
Avis et conseils relatifs à la communicabilité des documents détenus par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes	95
<i>Conseil au président de la chambre régionale des comptes de La Réunion</i>	95
<i>Conseil au maire d'Albertville</i>	96
<i>Conseil au président de la chambre régionale des comptes d'Aquitaine</i>	97
<i>Conseil au préfet du Gers</i>	97
<i>Conseil au président de la chambre régionale des comptes du Languedoc-Roussillon</i>	98
<i>Avis Vasse</i>	98
Avis et conseils traitant de diverses questions d'actualité ou de principe .	99
1993.	99
<i>Conseil au directeur général de la concurrence</i>	99
<i>Conseil au président du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais</i>	100
<i>Avis Beauval</i>	100
<i>Conseil au maire de Chamalières</i>	101
<i>Conseil au président du conseil général du Pas-de-Calais</i>	102
<i>Conseil au préfet du Var</i>	102
<i>Avis Saadallah</i>	102
<i>Conseil au directeur de l'Institut du cheval</i>	103
<i>Avis Cormier, syndicat national CGT</i>	104
1994.	104
<i>Avis Lavaurs</i>	104
<i>Avis Salvan</i>	105
<i>Conseil au ministre de l'Environnement</i>	105
<i>Avis Forest</i>	106
<i>Avis Combe</i>	106
<i>Avis Leman</i>	107
 Annexe 2	
« Enquête sur le terrain » réalisée par des élèves de l'IRA de Lyon (extraits)	109
Avertissement	109
Enquête sur le terrain	110
Une application pragmatique de la loi	110
Les procédures mises en place	110
Aspects pratiques de l'application de la loi	111
Les obstacles à la procédure de communication	112
Les causes structurelles	112
- L'insuffisance des moyens	112
- Le formalisme et les circuits de prise de décision	113
	127

Les autres causes	114
– Résistance de l'administration	114
– Le rôle du demandeur	114
– Le refus opposé à une autre administration.	114
– L'importance de la formulation.	115
 Annexe 3	
La Commission et ses collaborateurs depuis quinze ans.	117