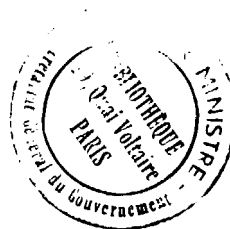


COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS



L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

PREMIER RAPPORT D'ACTIVITÉ
DE LA COMMISSION D'ACCÈS
AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS
1979-1980

Ce rapport a été rédigé par M. Daniel Janicot, maître des Requêtes au Conseil d'Etat,
rapporteur général

assisté de : MM. Bruno Lasserre et Philippe Bélaval, auditeurs au Conseil d'Etat

et de : M^{me} Josée Grynbaum, chargé de mission auprès de la Commission d'accès
aux documents administratifs

Il a été définitivement adopté par la Commission d'accès aux documents administratifs
le 10 décembre 1980

© LA DOCUMENTATION FRANÇAISE, PARIS, 1981
ISBN : 2-11-000658-7

Sommaire

AVANT-PROPOS	5
Chapitre premier.- L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS	15
<i>Section I.</i> - Qui peut accéder aux documents administratifs ?	17
<i>Section II.</i> - Quelles administrations ou collectivités publiques sont soumises à l'obligation de communiquer ?	21
<i>Section III.</i> - Quelle est la procédure à suivre pour obtenir la communication d'un document?	23
1. La procédure d'accès aux informations contenues dans un document administratif	23
2. La procédure d'accès aux documents administratifs	27
<i>Section IV.</i> - Quels sont les documents communicables et ceux qui ne le sont pas ?	48
1. Les documents communicables de plein droit	48
2. Les documents qui ne peuvent pas être communiqués	56
Chapitre II. - PROPOSITIONS	65
<i>Section I.</i> - Le développement de l'effort d'information et de coordination en matière de communication administrative	67
<i>Section II.</i> - L'amélioration de l'information sur l'accès aux informations administratives	73

Chapitre III. - LA JURISPRUDENCE DE LA COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS	79
<i>Section I.</i> - Tableaux synthétiques des avis de la Commission	81
1. Demandes d'avis individuelles	82
2. Demandes d'avis des administrations	115
<i>Section II.</i> - Bilan des avis de la Commission	118
1. Répartition des demandes d'avis	118
2. Répartition des avis de la Commission	120
ANNEXES	121
I. - Composition de la Commission	123
II. - Textes sur l'accès aux documents administratifs	127
III. - Avis de la Commission d'accès aux documents administratifs sur les arrêtés ministériels fixant les listes de documents non communicables (Article 6 de la loi du 17 juillet 1978)	155
IV. - Avis de la Commission d'accès aux documents administratifs sur des problèmes de communication posés par les administrations	167
V. - Exemples d'avis non suivis sur des demandes individuelles	177
VI. - Moyens de la Commission d'accès aux documents administratifs	183

Avant-propos

I. - Le droit des administrés à l'information « en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs » a été défini et précisé par la loi du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public, complétée par la loi du 11 juillet 1979 ayant le même objet.

L'intervention de ces textes a marqué une étape importante dans l'évolution de notre pays vers la reconnaissance d'un droit du citoyen à une information plus étendue et plus précise.

1. Certes, le décret du 11 février 1977 avait déjà élargi les conditions d'accès des administrés aux documents élaborés et détenus par les administrations, notamment en instituant une « Commission chargée de favoriser l'accès aux documents administratifs ».

Cette Commission avait, pour l'essentiel, une double mission :

- elle devait déterminer, sous réserve d'approbation par arrêtés du Premier ministre, les catégories de documents et, sous réserve d'approbation par arrêtés ministériels, les documents communicables aux administrés, sur leur demande ;
- elle devait émettre un avis lorsqu'elle était saisie par un particulier rencontrant des difficultés pour obtenir la communication d'un document administratif et elle devait conseiller les ministres et les préfets sur toute question relative à l'application du décret du 11 février 1977.

Installée par le Premier ministre le 27 juin 1977, la Commission avait été saisie, en six mois, d'une vingtaine de réclamations individuelles et s'était engagée dans l'élaboration des listes des documents communicables, prévues par l'article premier du décret du 11 février 1977.

Il lui était, toutefois, rapidement apparu qu'il était pratiquement impossible de dresser la liste des documents communicables. Elle avait, d'ailleurs, dans son premier rapport d'activité (1), souhaité que sa mission

(1) Publié par la Documentation Française, juin 1978.

soit redéfinie, l'élaboration des listes de catégories de documents par nature non communicables, lui ayant semblé être une obligation plus réaliste que celle définie par le décret du 11 février 1977.

S'agissant des réclamations individuelles, la Commission avait souhaité que la distinction entre la notion de publication et celle de communication soit mieux posée ; que les limites juridiques apportées à l'exercice par les administrés de leur droit d'accès aux documents soient davantage précisées et, enfin, qu'un effort d'information sur l'existence du décret du 11 février 1977 soit développé.

2. C'est précisément pour tenir compte de ces propositions et pour donner au droit d'accès des administrés aux documents de l'administration une nouvelle impulsion qu'est intervenu, à l'initiative du Parlement, un nouveau dispositif juridique plus solennel et plus ambitieux, se substituant à celui institué par le décret du 11 février 1977. La loi du 17 juillet 1978, complétée par la loi du 11 juillet 1979 est allée, en effet, beaucoup plus loin que le décret de 1977, en rapprochant la France des pays ayant depuis un certain nombre d'années une législation assez avancée sur la reconnaissance des droits à l'information des citoyens et en particulier de la Suède - où le droit d'accès aux documents officiels est reconnu depuis 1766 par la Constitution - et des Etats-Unis où le principe de la communication a été institué, au niveau fédéral, en 1966, par le Freedom of information Act, complété dans un sens libéral en 1974 (1).

C'est à l'occasion de l'examen du projet de loi sur l'amélioration des relations entre l'Administration et le public, en avril 1978, que la commission des lois de l'Assemblée nationale a donc déposé un amendement garantissant le principe du libre accès aux documents administratifs. Cet amendement complété par le Sénat, est devenu le titre premier de la loi et a constitué la synthèse des propositions de tous les groupes parlementaires et des diverses commissions qui, dans le passé s'étaient penchés sur le problème de l'information des administrés et, en particulier de la Commission de Coordination de la Documentation Administrative présidée par M. de Baecque, conseiller d'Etat, et du groupe de travail présidé en 1976 par M. Fougère, conseiller d'Etat.

Un an après cette première loi, la loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs a renforcé le dispositif en étendant le champ d'application de la communication aux documents de caractère nominatif, sous réserve de certaines exceptions limitativement énumérées.

3. Par rapport au décret du 11 février 1977, la loi du 17 juillet 1978 et celle du 11 juillet 1979 ont introduit une triple innovation :

(1) Le « Freedom of Information Act » est inséparable du « Privacy Act », voté également en 1974 dont l'objet est d'assurer une meilleure protection de la vie privée des citoyens américains.

- en consacrant un droit nouveau : l'article premier de la loi de 1978 dispose en effet : « le droit des administrés à l'information est précisé et garanti par le présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs de caractère non nominatif » ;

- en étendant le champ de la communication : aux termes de l'article 2, les documents administratifs sont de plein droit communicables aux personnes qui en font la demande « qu'ils émanent des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes, fussent-ils de droit privé, chargés de la gestion d'un service public » ;

- en organisant une véritable procédure de la communication : les articles 3, 4, 5, 6 et 7 de la loi de 1978 ont en effet défini de façon précise et rigoureuse la procédure de mise en oeuvre du droit des administrés à l'information en confiant, en particulier, à une « Commission d'accès aux documents administratifs » la mission de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs. La composition et le fonctionnement de cette commission ont été fixés par les décrets du 6 décembre 1978 et du 30 mars 1979.

Le présent rapport, présenté en exécution de l'article 5 de la loi du 17 juillet 1978, a pour objet de décrire l'activité de cette commission depuis mai 1979.

II. - La Commission a tenu sa première réunion de travail le 9 mai 1979. Elle n'a pu se réunir en séance plénière que le 19 septembre 1979. Le décret fixant sa composition n'est en effet intervenu que le 30 mars 1979. Ce retard apporté à l'application de la loi a eu des conséquences regrettables. La Commission a dû instruire dans des délais très brefs la centaine de demandes d'avis dont elle était saisie, pour certaines, depuis août 1978. Le délai d'un mois que lui a fixé le législateur pour rendre son avis n'a donc pas été respecté.

Ce retard a pu être résorbé au cours du premier semestre de 1980. En treize mois d'activité - de septembre 1979 à octobre 1980 - la Commission a tenu 27 séances et a instruit près de 600 dossiers, dont une centaine de demandes d'informations et de renseignements.

Sur les 470 dossiers ayant donné lieu à une instruction, 150 ont débouché soit, sur un avis d'incompétence soit, sur la constatation que la collectivité détentrice du document avait - entre la date de la saisine de la Commission et la date de la séance d'examen de la demande - donné satisfaction au demandeur.

Plus précisément, elle a émis 295 avis - sur des demandes - émanant

d'administrés, et 26 « conseils » (1) à l'intention des pouvoirs publics - gouvernement, assemblées parlementaires, médiateur, administrations centrales... Sur les 321 avis et conseils rendus par la Commission, 16 % n'ont pas été suivis par les administrations ou les collectivités locales et 72 % des avis ont été respectés (2).

Ces indications chiffrées appellent plusieurs séries d'observations.

1. Les administrés ont fait usage, de façon relativement significative, du droit à une meilleure information que le législateur leur a reconnu. Il ne faut pas oublier, en effet, que les chiffres indiqués plus haut ne recouvrent qu'une faible partie des demandes d'accès à des documents administratifs. D'après les informations qu'elle a pu recueillir, la Commission a la conviction que le droit nouveau reconnu par la loi a été assez largement exercé par les Français auprès de toutes les administrations et de beaucoup de collectivités locales. Certes, en l'absence d'une centralisation des statistiques, qu'il ne serait d'ailleurs pas raisonnable d'envisager, il n'est pas possible d'évaluer de façon précise le nombre réel des demandes d'accès aux documents administratifs. Mais il est probable que ces demandes se sont situées au niveau de plusieurs milliers. Au regard de ce chiffre, il peut apparaître surprenant que la Commission n'ait été saisie que d'un peu plus de 400 demandes d'avis. On pourrait se féliciter que le mécanisme de conciliation imaginé par le législateur comme un préalable à la phase contentieuse, ait eu ainsi relativement peu à jouer. Ceci signifierait que dans la majeure partie des cas, les administrations ne se seraient pas opposées à la communication du document demandé. Mais il serait illusoire de tirer de telles conclusions de ces seules indications chiffrées. En pratique, les administrés ont rencontré beaucoup d'obstacles sur la voie de la communication. Et lorsque les administrations ou les collectivités locales se sont opposées à leurs demandes, les voies d'appel conçues par le législateur - consultation de la Commission, recours au juge - n'ont pas été systématiquement explorées, faute d'être connues des Français.

2. La répartition des demandes d'avis confirme d'ailleurs cette impression. Contre toute attente, ces voies d'appel ont davantage été utilisées par des particuliers, personnes physiques, que par des associations ou des groupements. Seule une trentaine d'associations ont saisi la Commission de difficultés d'application de la loi. Ce résultat s'explique sans doute par une certaine méconnaissance de la loi, ce qui ne manque pas de surprendre s'agissant de groupements souvent très au fait de la législation et de la réglementation.

(1) La loi du 17 juillet 1978 distingue les demandes d'avis qui peuvent être formées par des personnes physiques ou morales des demandes de conseils qui émanent des autorités compétentes pour communiquer les documents administratifs.

(2) Dans les autres cas, l'administration n'a pas informé la Commission de la suite donnée à son avis.

Il faut d'ailleurs se garder d'une appréciation trop rapide. Les associations et groupements ont souvent d'autres moyens pour se procurer un document ou des renseignements de l'administration. N'importe quel membre d'une association peut saisir une collectivité détentrice d'un document sous sa seule identité. Au surplus, il existe de nombreuses procédures spécifiques d'accès aux documents dans certains secteurs de l'action administrative où se déploie plus volontiers l'activité de ces groupements (protection de l'environnement, concurrence et consommation...). Cette tendance devrait toutefois s'atténuer dans les prochaines années, à mesure que les dispositions de la loi seront mieux connues.

3. La nature des documents demandés traduit logiquement cette évolution. Ce sont, pour l'essentiel, des dossiers personnels qui ont fait l'objet de demandes d'accès : dossiers de fonctionnaires, dossiers médicaux, fiscaux, ou relatifs à des opérations de construction ou d'urbanisme. Six administrations centrales ont été très sollicitées : celles de l'Environnement et du Cadre de vie, du Budget, de l'Education, des Postes et Télécommunications, de la Défense et de l'Intérieur. Si l'on met à part l'administration de la Défense, on retrouve dans ces indications, les mêmes évolutions que celles qui conduisent les administrés vers les procédures nouvelles d'amélioration des relations entre l'Etat et les citoyens et en particulier vers le Médiateur.

4. Il est d'ailleurs surprenant de constater que les administrés se sont davantage tournés vers les administrations de l'Etat - notamment leurs services extérieurs - que vers les collectivités locales. La Commission n'a été saisie que d'une soixantaine de demandes d'avis se rapportant à des documents détenus par un département ou par une commune. Il ne faut pas voir dans cette attitude des administrés la marque d'un quelconque désintérêt pour les affaires locales. Au surplus, ceux-ci sont en général plus proches des administrations locales. Les documents détenus par les collectivités locales et intéressant les administrés, sont d'ailleurs moins nombreux, plus aisément identifiables et en général accessibles. Mais, il faut bien reconnaître que la circonstance que la loi s'applique aux collectivités locales est passée presque inaperçue.

5. Les administrations de l'Etat qui ont donc été les plus sollicitées par leurs administrés, se sont accoutumées à l'idée qu'une certaine tradition de secret appartient au passé. Il ne faut toutefois pas se dissimuler la survivance de nombreuses résistances ou hésitations de la part des services, devant certaines des conséquences de la loi.

Quelques administrations ont parfois fait preuve de mauvaise volonté dans l'application de la loi. Les avis de la Commission n'ont pas été suivis dans un certain nombre de cas précis. Certes ces avis n'ont aucune force contraignante et il est dans l'ordre des choses que la Commission et les ministères n'aient pas toujours la même approche des problèmes. La

Commission est, pour sa part, chargée de « veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs dans les conditions prévues » par la loi. Chaque fois que l'occasion lui en a été donnée, la Commission s'est donc efforcée d'expliquer aux services administratifs la portée exacte du texte de la loi et de demander le respect de ses dispositions. Certaines administrations se sont montrées, malgré tout, plus sensibles à des considérations d'autres natures - notamment financières et d'opportunité - que les préoccupations plus juridiques de la Commission. Il lui a donc semblé nécessaire de reproduire en annexe quelques-uns de ces avis favorables à la communication. Il faut souligner que ces refus de communiquer un document, lorsqu'ils ont été notifiés selon la procédure prévue par la loi, ont souvent été déferés au juge de l'excès de pouvoir.

6. En règle générale, ces comportements n'ont pas traduit une volonté délibérée de ne pas appliquer la loi du 17 juillet 1978. Il faut donc s'en féliciter et constater, dans ces conditions, que l'intervention de ce texte a marqué une réelle avancée dans la voie de la démocratie quotidienne.

Mais lorsque ces résistances se sont manifestées, elles se sont expliquées surtout par une mauvaise interprétation de la loi ou par l'ignorance pure et simple de ses dispositions. Cette méconnaissance de la loi est d'ailleurs plus évidente au niveau des services extérieurs des administrations de l'Etat. En effet, les administrations centrales ont dans l'ensemble fait un effort d'information au niveau des directions et des services. Mais la Commission a constaté que cet effort n'a pas atteint son objectif au niveau des directions régionales et départementales. Pour l'essentiel, les difficultés ont porté sur les trois points suivants :

- la première série de difficultés a résulté d'une certaine méconnaissance, par les services administratifs, de la hiérarchie des normes en droit français. Il n'est pas rare que certaines administrations s'abritent derrière des textes de portée réglementaire pour prétendre échapper à l'application de la loi. Un décret, un arrêté ou une circulaire ne peuvent en aucune façon restreindre le champ d'application de la loi, lorsque celui-ci est défini clairement. Cette source de difficultés a justifié de la part de la Commission des efforts de clarification et d'explication qui ont été, en général, utiles ;

- la deuxième série de difficultés a résidé dans la coexistence, dans certains secteurs de l'administration ou de l'activité administrative - l'urbanisme, la fiscalité, la fonction publique, les marchés publics notamment - de la loi du 17 juillet 1978, à portée générale, et de lois dites « spéciales » paraissant restreindre le champ de la communication. En principe, ces conflits de lois trouvent leur solution dans l'application du brocard « generalia specialibus non derogant ». Les lois de portée générale ne dérogent pas aux dispositions spéciales antérieures, sauf volonté expresse des auteurs du texte législatif spécial antérieur. Inversement, un texte spécial postérieur au texte général déroge à celui-ci dès lors qu'il résulte de ses dispositions que telle était bien l'intention des

auteurs du texte. Ainsi, une loi du 16 juillet 1980 - postérieure donc à la loi du 17 juillet 1978 - a interdit à toute personne physique ou morale de communiquer, à des autorités publiques étrangères, les documents ou les renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique dont la communication serait de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, aux intérêts économiques de la France ou à l'ordre public. Des exemples précis de conciliation de la loi du 17 juillet 1978 et de textes législatifs spéciaux seront fournis dans le cadre de ce rapport (1).

Il faut ajouter à ces considérations d'ordre général que l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 a clairement manifesté l'intention du législateur en rappelant que devaient échapper à la communication les documents administratifs « dont la consultation ou la communication porterait atteinte... aux secrets protégés par la loi ». La combinaison des principes généraux du droit et des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 a permis à la Commission de résoudre sans difficultés majeures ce type de conflits de lois ;

- la dernière série de difficultés a trouvé son origine dans la dualité des lois régissant le nouveau droit des administrés à l'information. La loi du 17 juillet 1978 n'avait, en effet, disposé que pour les documents de caractère non nominatif. C'est la loi du 11 juillet 1979, qui dans son article 9 a ajouté à la loi de 1978, un article 6 bis, étendant le champ d'application de la loi aux documents de caractère nominatif. L'intervention de ce dernier texte est passée presque inaperçue et la Commission a dû, à de nombreuses reprises, attirer l'attention des services administratifs sur ce texte. Mais l'absence d'un texte unique, pouvant servir utilement de référence, porte, dans ces conditions, un certain préjudice à la réforme de 1978.

7. La Commission s'est donc efforcée de dégager - à partir des demandes dont elle a été saisie - non pas une « doctrine » - ce qui serait à la fois ambitieux et d'une faible utilité - mais un ensemble cohérent de solutions concrètes, pratiques et adaptées à chaque cas d'espèce. Le cadre juridique dans lequel elle doit se situer ne permet assurément pas de rendre un avis en toute facilité. Les termes mêmes de la loi se prêtent à de multiples interprétations. De nombreuses définitions restent encore trop abstraites. Il en est ainsi des « catégories de documents » énumérées à l'article premier de la loi et du contenu de chacune des « exceptions » citées à l'article 6. Quels peuvent être la nature et le contenu « des dossiers » visés par l'article premier, sans plus de précisions, et considérés comme des documents administratifs communicables de plein droit ? Que faut-il entendre par la notion de « secret des délibérations du gouvernement et des autorités responsables du pouvoir exécutif » ? Ces interrogations, la Commission a dû les poser et y répondre.

(1) Cf. 3^e partie « La jurisprudence de la Commission ».

Elle a façonné un ensemble d'avis qui constitue une jurisprudence dans la mesure où l'administré a la garantie que l'avis dont il sera le destinataire sera identique à un avis précédent, dès lors que sa demande aura eu le même objet que la demande de référence.

Mais il faut admettre que dans certains cas, des demandes semblables justifient des avis de sens différents. Les documents administratifs - en dépit d'un effort récent, et encore insuffisant, d'harmonisation et de signalisation - se ressemblent rarement et diffèrent par leur contenu et leur présentation.

8. Sur 295 demandes d'avis, la Commission a émis 175 avis favorables à la communication et 33 avis défavorables (1).

Ces indications traduisent la volonté de la Commission de faire preuve de qualités d'imagination et d'ouverture et dans le même temps de bon sens et d'esprit pratique. Elle a dégagé un chemin raisonnable, recherchant un certain équilibre entre les préoccupations des collectivités gestionnaires - en leur assurant notamment le droit de préparer leurs décisions dans le calme et la réflexion - et la volonté des administrés de savoir « tout et tout de suite ».

9. Mais il ne faudrait pas que les services ou institutions qui ont le devoir d'appliquer la loi se contentent de communiquer un document lorsque cette communication ne leur pose aucun problème. La réforme de 1978-1979 est, en effet, à la croisée des chemins. Notre pays peut s'engager de façon irréversible dans la voie de la transparence administrative. Mais, par des comportements d'inertie et de refus, par des pratiques tendant à détourner la loi, par la multiplication des obstacles matériels, cet élan peut être brisé, cette perspective peut être refermée. Il appartient aux principaux bénéficiaires de cette réforme - aux Français eux-mêmes - de saisir l'opportunité qui leur a été offerte, en se prévalant, à bon escient, de leurs droits nouveaux. Encore faut-il qu'ils en aient la volonté, les moyens et la conscience de ce nouvel état de droit.

10. Car, en définitive, ce qui paraît marquer de façon significative l'évolution enregistrée depuis l'intervention de la loi, est son caractère encore relativement confidentiel. Ceci peut paraître paradoxal, s'agissant d'un texte destiné à rendre plus transparente la relation entre les administrations - nationales et locales - et leurs administrés. Mais cette évolution doit être infléchie par un effort progressif, mais important, d'information et de vulgarisation. Des propositions précises seront faites dans ce rapport. Sans cet effort, que la Commission appelle de ses vœux, le droit

(1) Les autres cas se répartissent en demandes d'avis sans objet ou qui n'entrent pas dans le champ d'application de la loi.

d'accès aux documents administratifs restera un droit mineur parmi les garanties dont disposent les citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

C'est cette conviction qui a guidé la Commission dans l'élaboration de ce rapport. Celui-ci s'est donné pour objectif de faire oeuvre de pédagogie. Les fonctionnaires de l'Etat, les élus locaux, les dirigeants du secteur public - comme les administrés - peuvent donc y trouver les informations et les conseils qui leur font défaut.

Le premier chapitre précise les conditions dans lesquelles les administrés peuvent accéder aux documents administratifs.

Plusieurs propositions d'amélioration seront ensuite présentées dans un second chapitre.

Le troisième chapitre retracera la jurisprudence issue des avis rendus par la Commission d'accès aux documents administratifs depuis le début de ses travaux et présentera les données statistiques dont la Commission dispose.

Des annexes regrouperont les textes relatifs à la Commission et certains documents d'intérêt général.

CHAPITRE PREMIER

L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Les conditions dans lesquelles les demandeurs peuvent accéder aux documents administratifs sont définies par la loi du 17 juillet 1978 et par son décret d'application du 6 décembre 1978.

La portée d'un droit nouveau dépend de ses conditions d'exercice. Pour juger de la portée pratique du droit d'accès aux documents administratifs, il faut donc répondre aux quatre questions qui suivent :

SECTION 1. - Qui peut accéder aux documents administratifs ?

SECTION 2. - Quelles administrations ou collectivités publiques sont soumises à l'obligation de communiquer ?

SECTION 3. - Quelle est la procédure à suivre pour obtenir la communication d'un document ?

SECTION 4. - Quels sont les documents communicables ?

SECTION 1

Qui peut accéder aux documents administratifs?

« Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par le présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs de caractère non nominatif » (article premier de la loi du 17 juillet 1978)⁽¹⁾.

1. Le droit d'accès est largement ouvert par la loi de 1978 : le terme « d'administré » qui figurait dans la loi du 17 juillet 1978 a d'ailleurs été remplacé par le législateur, en 1979, par l'expression plus large de « toute personne », qui vise aussi bien les personnes physiques que les personnes morales.

2. Il faut toutefois bien distinguer la procédure d'accès à un document administratif de caractère non nominatif de la procédure d'accès à un document nominatif. Dans le premier cas, le droit d'accès n'est subordonné à aucune condition de qualité ou d'intérêt pour agir. Il n'en est pas de même dans le second cas, la loi exigeant du demandeur qu'il soit « concerné » par le document nominatif auquel il souhaite accéder.

Cette distinction, posée par le législateur, s'explique par le souci de protéger le secret de la vie privée. Elle est pleinement justifiée.

Sa mise en oeuvre n'en demeure pas moins délicate. La distinction entre les documents nominatifs et les documents qui ne le sont pas sera étudiée ultérieurement (2). Seule la distinction entre une personne « concernée » par un document et une personne qui ne l'est pas fera ici l'objet de développements complémentaires.

(1) Cet article est cité dans la rédaction qui lui a été donnée par la loi du 11 juillet 1979.

(2) Voir section 4.

Pour apprécier si un demandeur remplissait la condition posée par la loi, la Commission s'est fondée sur les deux critères suivants :

. le critère de la « prise en considération de la personne » :

Une personne est concernée par un document lorsque ce document est intervenu en considération de sa personne.

Il en est ainsi :

- pour une décision d'une commission d'aide sociale attribuant un avantage au demandeur en fonction de ses ressources personnelles (avis du 20 juin 1979 - Filhol) ;
- pour un rapport médical analysant les résultats d'expertises pratiquées sur le demandeur, dans le centre d'expertise médicale du personnel navigant de Toulon (avis du 11 juillet 1979 - Nasica) ;
- pour le « dossier individuel » d'un fonctionnaire, établi par l'administration et contenant différentes pièces relatives notamment à sa carrière (nombreux avis...).

. le critère de l'intérêt direct et personnel :

Un administré est concerné par un document lorsque l'objet de ce document, son contenu, sa fonction intéressent directement et personnellement cet administré.

Ainsi la Commission, saisie par la veuve d'un réfugié politique, d'une demande d'accès à l'avis concernant son époux, rendu par la Commission de recours des réfugiés et apatrides, a déclaré recevable cette demande (avis des 4 juillet 1979 et 19 septembre 1979 - M^{me} Curiel). Elle a en effet considéré que la demanderesse était intéressée directement et personnellement par cet avis.

La combinaison de ces deux critères permet à la Commission d'exercer son contrôle sur la recevabilité d'une demande d'accès à un document nominatif. Ce contrôle est d'ailleurs rigoureux et conduit à écarter toute demande émanant d'une personne non concernée par un document.

Ainsi, saisie par un demandeur d'une demande d'accès au dossier médical d'une personne ayant le même nom que le demandeur et internée à l'hôpital psychiatrique de Maison Blanche, la Commission a déclaré cette demande irrecevable (avis du 27 février 1980 - Fleischman).

La même solution a été retenue pour une demande d'accès à un dossier de dispense d'attestation de capacité à l'exercice de transporteur routier présentée par la soeur de la personne bénéficiaire de cette dispense (avis du 1^{er} octobre 1980 - Boisseau).

Elle a écarté systématiquement les demandes formées par des administrés n'ayant manifestement aucun intérêt direct et personnel à obtenir la communication d'un document. On donnera ici encore un exemple de cette jurisprudence. La Commission n'a pas reçu la demande d'un

malade souhaitant accéder au dossier détenu par le Conseil régional Rhône-Alpes de l'Ordre des Médecins, et concernant son médecin lequel faisait l'objet d'une plainte pour délivrance de certificats irréguliers (avis du 16 avril 1980 - Prella).

Ces dispositions de la loi - relatives à la recevabilité des demandes portant sur des documents nominatifs - sont, on le constatera, très protectrices de la vie privée. Elles paraissent d'ailleurs suffisantes à la Commission.

3. La loi du 17 juillet 1978 qui distingue pour la recevabilité des demandes selon la nature du document demandé, ne subordonne ces demandes, en revanche, à aucune condition de nationalité.

En principe, toute personne étrangère doit pouvoir, sur le fondement des dispositions de la loi du 17 juillet 1978, accéder à des documents administratifs. C'est ainsi que la Commission a déclaré recevables les demandes de ressortissants du Sénégal (avis du 16 avril 1980 - Cisse) ou du Cameroun (avis du 2 juillet 1980 - Yebga). Mais ces demandes doivent évidemment satisfaire aux conditions posées par la loi et en particulier à celles qui viennent d'être exposées. Ces conditions peuvent tenir à la nature du document comme à l'intérêt du demandeur.

. la nature des documents demandés :

La loi du 16 juillet 1980 - modifiant et complétant une loi antérieure du 26 juillet 1968 - a restreint la liberté d'accès des étrangers aux documents et renseignements administratifs d'ordre économique, commercial et technique.

Aux termes de l'article premier de cette loi :

« Sous réserve des traités ou accords internationaux, il est interdit à toute personne physique de nationalité française ou résidant habituellement sur le territoire français et à tout dirigeant, représentant, agent ou préposé d'une personne morale y ayant son siège ou un établissement de communiquer par écrit, oralement ou sous toute autre forme, en quelque lieu que ce soit, à des autorités publiques étrangères, les documents ou les renseignements d'ordre économique, commercial, industriel financier ou technique dont la communication est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, aux intérêts économiques essentiels de la France ou à l'ordre public, précisés par l'autorité administrative en tant que de besoin. »

. l'intérêt du demandeur :

Lorsqu'une autorité étrangère demande un document administratif nomi-

natif, elle doit être « concernée » par ce document. La Commission vérifie que cette condition est remplie.

Ainsi - saisie par le Premier ministre d'une demande d'avis sur la question de savoir si le Tribunal fédéral de Chicago, chargé d'instruire les demandes d'indemnisation formées par l'Etat français contre les deux sociétés pétrolières concernées par le naufrage de l'Amoco Cadiz, pouvait accéder aux dossiers des fonctionnaires français intéressés - la Commission a estimé que le juge américain, n'étant pas directement et personnellement « concerné » par ces documents de caractère nominatif, ne pouvait - sur le fondement des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 - accéder à ces dossiers (avis du 2 juillet 1980 - Affaire Amoco Cadiz).

Il faut d'ailleurs préciser ici que les pouvoirs des autorités juridictionnelles étrangères ont été limités par la loi du 16 juillet 1980. En vertu de l'article 2 de cette loi :

« Il est désormais interdit à toute personne de demander, de rechercher ou de communiquer, par écrit, oralement ou sous toute autre forme, des documents ou renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique tendant à la constitution de preuves en vue de procédures judiciaires ou administratives étrangères ou dans le cadre de celles-ci. » Mais cette interdiction ne vaut que sous réserve des traités ou accords internationaux.

SECTION 2



Quelles administrations ou collectivités doivent communiquer ?

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

(article 2 de la loi du 17 juillet 1978.)

1. L'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 n'a guère soulevé de problèmes d'interprétation. Sont donc soumis à l'obligation de communiquer les ordres professionnels (ordre des médecins, ordre des avocats... : avis du 16 avril 1980 - Prelle ; Bertin), des entreprises telles qu'Air France (avis du 28 mai 1980 - Ballini), des établissements publics tels que la RATP (avis du 28 mai 1980 - Ablancourt), les assemblées parlementaires lorsque les documents concernent les fonctionnaires de ces assemblées (avis du 11 juillet 1979 - Girard). La Commission a dû, dans certains cas établir une distinction au sein de l'activité d'organismes de droit privé afin d'isoler ce qui relève du service public : ainsi les décisions des commissaires du gouvernement auprès des SAFER, comme les dossiers qui les accompagnent, constituent des documents administratifs et sont communicables, alors que les autres documents échappent à l'obligation instituée par la loi du 17 juillet 1978 (avis du 23 mai 1979 - Fédération nationale des SAFER).

2. En présence de personnes de droit public, dont certaines activités sont régies par le droit privé, la Commission a estimé, comme le suggère

d'ailleurs l'article 2 de la loi, que ces organismes étaient soumis de manière indivisible à l'obligation de communiquer. La seule exigence est que le document « émane » de ces personnes de droit public : la nature du droit applicable est sans influence.

Ainsi la ville de Paris doit communiquer au locataire d'un appartement domanial le dossier que ses services ont constitué sur cette location : la Ville agit certes comme gestionnaire de son domaine privé, mais la Commission, faisant abstraction du caractère privé des rapports de droit qui unissent la collectivité à son locataire, a estimé que ce document, qui « émanait » indiscutablement d'une collectivité territoriale, entrait dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978. Cette position est d'ailleurs conforme à l'intention du législateur, qui a banni dans le texte toute idée d'« intérêt à agir » (1) : les liens juridiques entre la collectivité et le demandeur importent peu. Et aucun obstacle sérieux ne s'oppose, si un contentieux naît du refus de communiquer, à ce que le juge administratif, incompétent sur le fond du droit, se prononce sur le seul point de savoir si le document est communicable ou non en vertu de la loi du 17 juillet 1978 (avis du 16 avril 1980 - Amadou).

Une solution identique a été adoptée pour des documents intéressant l'activité de la RATP dans ses rapports avec les usagers (avis du 28 mai 1980 - Ablancourt, déjà cité) ou les membres de son personnel (avis du 16 avril 1980 - Portelange), qui sont dans les deux cas de droit privé.

3. Faisant application de l'article 2 de la loi, la Commission a considéré que les décisions juridictionnelles qui ne sont pas des documents administratifs, n'étaient pas concernées par la loi du 17 juillet 1978 (avis du 9 juillet 1980 - Ygouf, à propos d'une ordonnance rendue par le vice-président d'un tribunal de grande instance).

(1) Sous réserve de ce qui a été dit plus haut pour les documents de caractère nominatif.

SECTION 3

Comment accéder aux documents administratifs?

Le droit d'accès, institué par la loi, n'est pas seulement « précisé et garanti ». Il est également « organisé » par la loi et ses textes d'application. Il convient d'emblée de distinguer deux procédures d'accès :

- la procédure d'accès à certaines informations de l'administration ;
- la procédure d'accès aux documents administratifs détenus par l'administration.

La mise en oeuvre de la première procédure appelle quelques observations de la part de la Commission. La procédure d'accès direct aux documents administratifs mérite davantage d'observations.

1. La procédure d'accès aux informations contenues dans un document administratif

« Sous réserve des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés, concernant les informations nominatives figurant dans des fichiers, toute personne a le droit de connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées. Sur sa demande, ses observations à l'égard des dites conclusions sont obligatoirement consignées en annexe au document concerné.

L'utilisation d'un document administratif au mépris des dispositions ci-dessus est interdite. » (article 3 de la loi du 17 juillet 1978.)

1.1. La Commission n'a été saisie que d'une réclamation fondée sur ces dispositions

La réclamation dont a été saisie la Commission, et sur laquelle elle a rendu un avis le 12 novembre 1980, a conduit à préciser dans quelles conditions ce droit est ouvert et quelle est son étendue.

M. et M^{me} F... avaient pu accéder, malgré le refus de l'inspection académique de leur département, au dossier scolaire de leur jeune fils. Ils y découvrirent une appréciation portée par la directrice de l'école où l'enfant, alors âgé de 5-6 ans, avait effectué sa dernière année de maternelle :

le jugement sur les capacités d'adaptation à l'école et les tendances psychologiques de l'enfant était suffisamment grave et sévère pour que les parents demandent à l'inspection académique d'effacer ou, du moins, de leur laisser rectifier cette appréciation. Ils se heurtèrent à un refus.

Saisie par M. et M^{me} F..., la Commission a d'abord estimé que les conditions d'application de l'article 3 de la loi étaient réunies. Ce texte précise, pour l'exercice du droit qu'il reconnaît, que les informations doivent être contenues dans un document administratif « dont les conclusions... sont opposées » à l'intéressé. La Commission, s'appuyant sur les travaux préparatoires de la loi et notamment sur l'avis de la commission des lois du Sénat qui a proposé cette rédaction, n'en a pas déduit qu'il était nécessaire qu'une décision fût opposée au demandeur sur le fondement du document contesté : le terme de « conclusions opposées » a pour but d'éviter que le droit prévu à l'article 3 ne se transforme en une élaboration contradictoire du document, la personne mise en cause participant par ses réactions et ses remarques à la préparation de celui-ci, et signifie simplement que ce droit ne peut être exercé qu'a *posteriori*, une fois que le document est achevé et devient donc « opposable ». Compte tenu des risques graves que faisait peser sur la scolarité de l'enfant l'appréciation contestée, la Commission a estimé que le « dossier scolaire » du jeune F..., dont la tenue n'est imposée dans l'enseignement maternel ou primaire par aucun texte, mais qui revêt une grande importance pratique, remplissait la condition posée par l'article 3 de la loi.

1.2. Cette affaire est restée isolée. Sans aller jusqu'à soutenir que le texte est resté lettre morte, il faut constater que sa portée a échappé largement aux administrés. Cette procédure a été confondue, voire absorbée, par la procédure d'accès aux documents proprement dits. Cette confusion s'est établie dans l'esprit des demandeurs d'autant plus facilement que les services administratifs ont eux-mêmes mal saisi l'articulation de cette procédure avec celle définie par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Cette double confusion a contribué à rendre inopérant l'un des apports les plus originaux et les plus novateurs de notre droit public.

1.3. De quoi s'agit-il? D'une procédure de contrôle des éléments d'information dont dispose une administration pour prendre une décision opposable à un administré.

Lorsqu'un administré se voit opposer les conclusions d'un document administratif - rapport de contrôle, étude, procès-verbal de réunion, résultats d'une enquête... - il dispose d'un double droit :

- celui de connaître les informations qui ont amené l'administration à prendre la décision qui lui est opposée ;
- celui de présenter « ses observations » à l'égard de ces conclusions,

observations qui doivent être obligatoirement consignées en annexe au document concerné.

A la différence de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés qui prévoit dans ses articles 36 que « les titulaires du droit d'accès (aux fichiers) peuvent exiger que soient rectifiées, complétées, clarifiées, mises à jour ou effacées, les informations les concernant qui sont inexactes, incomplètes, équivoques, périmées ou dont la collecte ou l'utilisation, la communication ou la conservation est interdite », l'article 3 de la loi du 17 juillet 1978 n'institue pas un droit de correction ou de suppression des informations. Il permet seulement de répondre à celles-ci par la présentation d'observations en annexe du document : l'administré peut ainsi faire prévaloir son point de vue, invoquer ses arguments, ajouter des précisions, rectifier des erreurs. Il peut même - c'est l'un des apports de l'avis rendu par la Commission le 12 novembre 1980 - insérer au dossier des pièces qui appuient et justifient sa réponse : dans le cas de M. et M^{me} F..., ceux-ci auront la possibilité, pour donner plus de poids et d'objectivité à leurs observations, d'annexer par exemple un certificat établi par un psychologue ou un médecin.

C'est introduire dans la procédure unilatérale administrative des éléments de procédure contradictoire. C'est dire l'importance de cette réforme, d'une grande portée puisqu'elle n'exclut de son champ d'application que les informations administratives figurant dans des fichiers.

1.4. La Commission souhaite que ces dispositions soient mieux connues. Elle préconise un effort spécifique d'information sur ce point. Elle appelle de ses vœux la mise en place de dispositions pratiques d'application.

La « réactivation » de cette procédure lui apparaît en effet d'un double point de vue utile et nécessaire :

- comme le complément indispensable de la réforme qui a rendu obligatoire dans certaines hypothèses la motivation des décisions de l'administration ;

En effet la loi du 11 juillet 1979 qui donne aux personnes physiques ou morales le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent, oblige l'administration à énoncer les considérations de droit ou de fait qui constituent le fondement de ces décisions. Dans le cas où une décision défavorable sera opposée à un administré, celui-ci disposera donc de deux voies pour connaître les raisons qui la justifient : la communication écrite des motifs rendue obligatoire par la loi du 11 juillet 1979 et la possibilité, ouverte par l'article 3, d'accéder au dossier tel qu'il se présente à l'état brut.

- comme le substitut à la procédure de communication du document lui-même ; cette dernière procédure, on va le voir, est souvent lourde et

difficile à mettre en oeuvre. Il serait parfois préférable que les administrés se bornent à prendre connaissance des informations contenues dans un document et complètent par leurs observations ces informations. Ils seraient davantage assurés que leurs intérêts seraient pris en considération dans la mesure où les observations qu'ils auraient formulées « suivraient le dossier ». Ils épargneraient également à l'administration - lorsque cela ne se justifie pas - l'effort de la reproduction d'un document pas toujours utile à l'administré et pourtant communicable de plein droit. Il ne s'agit pas, bien entendu, de vider de son sens le droit d'accès direct aux documents eux-mêmes. Mais il s'agit d'encourager les administrés à tirer le meilleur parti du dispositif conçu par le législateur, avec l'objectif de la meilleure économie des moyens.

Sur le plan pratique, l'accès aux informations contenues dans un document doit pouvoir se réaliser sous deux formes :

- l'accès direct par la lecture de la partie du document contenant ces informations. Cette procédure suppose bien évidemment que ces informations soient matérialisées et rassemblées dans un ou des documents bien identifiés ;
- l'accès indirect à ces informations - lorsque celles-ci sont variées, nombreuses et réparties dans plusieurs documents - sous la forme d'une note de synthèse établie par le service qui s'appuie sur ces informations pour opposer une décision à un administré.

Le droit « de réponse » peut s'exercer également sous deux formes :

- la mention - apposée obligatoirement sur le document - que l'administré conteste l'exactitude ou le sens des informations contenues dans ce document, peut parfois suffire ;
- l'adjonction d'une « note de rectification » au document administratif lui-même peut également être prévue dans le cas où l'administré est en mesure de rectifier lui-même les informations erronées ou partiales, ou partielles que pourrait contenir un document ; cette procédure peut également trouver à s'appliquer dans le cas de documents très techniques.

En tout état de cause, ce droit d'accès aux informations devrait être complété par une « obligation de suite ». Dès lors qu'un administré aurait contesté les informations contenues dans un document qui lui serait opposé, tous les documents ultérieurs, se référant au premier document devraient faire apparaître la mention que la procédure de l'article 3 a joué.

La Commission souhaite que le gouvernement prenne les dispositions réglementaires qui seraient nécessaires pour rendre applicable cet article 3.

2. La procédure d'accès aux documents administratifs

A l'inverse de la procédure décrite ci-dessus, cette procédure d'accès direct aux documents eux-mêmes a été largement utilisée par les administrés. Sa mise en oeuvre a soulevé beaucoup de difficultés, d'ordre pratique davantage que de principe, qui ont justifié que la Commission soit saisie dans le cadre de sa compétence consultative qui lui a été reconnue par l'article 5 de la loi.

Dans l'esprit du législateur, cette procédure d'accès aux documents administratifs doit d'abord reposer sur le consentement des administrations et des collectivités publiques concernées et ne déboucher que dans une faible proportion sur des procédures plus contraignantes. Ce sont ces considérations qui conduisent à distinguer, dans un but pédagogique, trois phases dans la procédure d'accès aux documents administratifs :

- celle de la demande préalable à l'administration ;
- celle de la consultation de la Commission d'accès aux documents administratifs ;
- celle du recours au juge.

2.1. La demande préalable à l'administration

2.1.0. Cette demande préalable est prévue par les articles 2 et 6 bis de la loi du 17 juillet 1978. Elle constitue la voie normale d'accès aux documents administratifs. L'existence d'une demande préalable est une condition suffisante, mais nécessaire pour accéder à un document. Lorsque la Commission a été saisie, elle en a fait d'ailleurs une condition de recevabilité.

Cette procédure d'accès direct aux documents n'est subordonnée au respect d'aucune condition préalable de forme, d'intérêt ou de délai.

. S'agissant de l'intérêt du demandeur, la loi ne pose aucune condition de recevabilité : le demandeur - sauf pour les documents nominatifs, pour lesquels il doit établir qu'il est « concerné » par ces documents - n'a pas à justifier d'un quelconque intérêt pour obtenir la communication d'un document. Toute question tendant à ce qu'il justifie sa demande serait illégale.

Toutefois, l'article 10 de la loi pose une condition : cet intérêt ne doit pas être commercial.

« L'exercice du droit à la communication institué par le présent titre exclut, pour ses bénéficiaires ou pour les tiers, la possibilité de reproduire,

de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents communiqués. »

La Commission n'a pas eu à connaître de l'application de cet article. L'utilisation à des fins commerciales d'un document administratif devrait logiquement entraîner des sanctions. Une procédure de contrôle devrait être définie. Sur tous ces points, la Commission souhaite qu'intervienne une réglementation complémentaire.

. S'agissant de la forme de la demande, la Commission recommande toutefois que cette demande soit matérialisée sous la forme d'un document écrit. En effet, l'article 7 de la loi prévoit que « le défaut de réponse (de l'administration) pendant plus de deux mois vaut décision de refus ». Pour constater l'expiration de ce délai, il faut disposer d'un *dies ad quo* et d'un *dies ad quem*. Une lettre recommandée avec accusé de réception permet d'identifier avec certitude la date de départ du délai. Mais il va de soi que les services ne peuvent exiger aucun formalisme pour la présentation de la demande. La forme écrite constitue une assurance ; elle ne correspond en aucun cas à une exigence.

Cette procédure écrite n'est cependant indispensable que dans l'hypothèse où l'administré rencontre - ou prévoit - une difficulté pour accéder à un document détenu par un service.

. S'agissant précisément des délais, il faut souligner d'une part, que les documents administratifs, élaborés antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, peuvent être communiqués sur le fondement des dispositions de cette loi au même titre que les documents qui sont postérieurs à son entrée en vigueur ; et d'autre part, que la législation relative à la conservation des documents d'archives ne fait pas obstacle à l'application de la loi du 17 juillet 1978.

L'article 13 de cette loi précise que « le dépôt aux archives publiques des documents administratifs communicables aux termes de la loi, ne fait pas obstacle au droit à la communication à tout moment desdits documents ». La loi du 3 janvier 1979 sur les archives rappelle ce principe dans son article 6 : « Les documents visés à l'article premier de la loi du 17 juillet 1978... demeurent communicables dans les conditions fixées par cette loi.

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

Il résulte donc de la combinaison des lois de 1978 et de 1979 qu'il n'est pas possible d'échapper à la communication d'un document administratif par le versement de ce document aux archives, si tant est qu'une administration ait pu concevoir une telle échappatoire...

La procédure définie par le législateur est donc une procédure simple, et il convient de s'en féliciter.

2.1.1. Sa mise en oeuvre a toutefois posé quelques problèmes d'ordre pratique :

A) Le premier problème est d'ordre matériel

Il faut en effet que la demande préalable indique de façon précise le document dont la communication est demandée. Sans exiger un niveau de précision trop élevé, il faut à tout le moins que le demandeur soit en mesure d'en donner une description simple et d'indiquer le service qui pourrait détenir ce document.

Dans les faits, l'identification d'un document n'est pas toujours aisée. Un administré peut avoir une connaissance de l'existence d'un document sans pouvoir en donner une description suffisante pour rendre immédiatement recevable sa demande. Dans ces situations approximatives, les services ou organismes sollicités doivent faire un certain effort d'identification. Cet effort doit évidemment rester dans des limites raisonnables. Mais il ne faudrait pas que sous le prétexte que les demandes d'accès sont parfois imprécises, le droit à l'information reconnu par la loi du 17 juillet 1978 se voit progressivement privé de son contenu.

Il faut ici, ajouter deux séries d'observations :

- Il faut signaler d'abord le problème très particulier des demandes présentées dans le cadre de travaux de recherche. Leurs conséquences, sur le plan matériel, sont parfois très lourdes. Les recherches présentent très souvent un caractère systématique, portant sur des séries de documents, la plupart du temps archivés. Ces demandes exigent des dépouillements nombreux et donc un travail d'identification et de manipulation important pour les services d'archives. La loi du 17 juillet 1978 ne doit pas servir de base juridique à ce type de demandes. Certes un chercheur qui se heurterait à un refus d'accès pourrait s'efforcer de le surmonter sur le terrain de la loi de 1978. Mais il y aurait un véritable détournement de procédure à vouloir contraindre les administrations, par le biais de la loi de 1978, à prendre en charge des travaux préparatoires à des recherches.

- Il faut souligner ensuite l'importance de la procédure de signalisation des documents prévue par l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978. Aux termes de l'article 9 :

« Font l'objet d'une publication régulière :

« 1. Les directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives ;

« 2. La signalisation des documents administratifs.

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

Ce décret est intervenu le 22 septembre 1979, après avis de la Commission d'accès (1). Celle-ci n'est pas chargée d'en suivre l'application. C'est le rôle de la Commission de coordination de la documentation administrative. Il suffira donc ici de faire quelques observations :

- l'alinéa premier de l'article 9 reprend en le citant une partie de l'article premier de la loi du 17 juillet 1978 qui énumère les différentes catégories de documents entrant dans le champ d'application de la loi. Les autres catégories de documents ne sont pas soumises à l'obligation d'une publication. En revanche, les catégories énoncées par cet alinéa - directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives - doivent être publiées *in extenso*. En conséquence, lorsque la Commission est saisie de demandes d'accès portant sur ces catégories de documents elle s'assure au préalable de leur publication. Si cette condition - obligatoire en vertu de la loi - est remplie, elle renvoie le demandeur aux bulletins dans lesquels sont publiés les documents sollicités.

Cette obligation de publication s'impose d'ailleurs aux administrations de l'Etat, aux autorités administratives agissant dans le ressort territorial d'un département, aux autorités municipales, aux établissements publics et aux organismes chargés de la gestion d'un service public. Elle est donc très large.

La publication de ces documents, lorsqu'elle sera complètement réalisée et donc entrée dans les moeurs, aura pour effet de réduire dans des proportions significatives les demandes d'accès aux documents administratifs. Encore faudra-t-il que les administrés puissent être informés de cette publication et puissent y accéder facilement. Les bureaux d'accueil et d'information auront, dans l'avenir, un rôle non négligeable à jouer pour la diffusion de ce type d'informations.

- le second alinéa de l'article 9 soumet l'ensemble des autres catégories de documents visées à l'article premier de la loi du 17 juillet 1978 à une obligation moins lourde que celle de la publication. Il s'agit de l'obligation de signalisation. Le respect d'une telle obligation est subordonné à la solution de très nombreux problèmes pratiques. La Commission d'accès aux documents administratifs pourrait être utilement associée aux réflexions en cours portant sur les différentes solutions pratiques à adopter.

(1) Le texte du décret et celui de l'avis de la Commission sont reproduits en annexe.

B) Le second problème est d'ordre structurel

Si pour les collectivités locales ou les établissements publics ou organismes chargés de la gestion d'un service public, l'identification du service - et parfois de la personne physique - auquel il faut adresser sa demande ne présente pas de difficultés majeures, il n'en est pas de même pour les administrations centrales et les services extérieurs de l'Etat. Certes, plusieurs ministères ont choisi - dans un premier temps - de confier - soit à une direction particulière, soit au cabinet du ministre - le soin de mettre en oeuvre la loi de 1978.

. Le ministère de l'Intérieur a, ainsi - par une circulaire du 27 juin 1979 -, attribué à l'inspection générale de l'Administration et au bureau du cabinet du ministre, l'ensemble des dossiers relatifs à la communication des documents administratifs.

. Le ministre de l'Education, pour sa part, a chargé de cette mission la direction générale de la coordination et de la programmation, par une circulaire du 14 novembre 1979.

. C'est le service de l'Information et des Relations publiques (SIRP) qui, au secrétariat d'Etat aux Postes et Télécommunications, a été désigné comme le correspondant des services de ce ministère par une circulaire du 22 octobre 1979.

. Enfin, au ministère de l'Industrie c'est la direction de l'administration générale qui veillera à l'application de la loi (circulaire du 3 mai 1979) tandis qu'au ministère de l'Agriculture c'est la sous-direction de l'Information qui a été choisie (circulaire du 20 avril 1979).

Ces initiatives - et celles qui n'ont pas été signalées ici - ont permis incontestablement aux administrés d'être assurés que leurs demandes étaient bien prises en considération par le service compétent pour leur répondre.

Cela n'a toutefois pas suffi à éviter que de nombreux services rejettent les demandes dont ils étaient saisis en s'abritant derrière leur incompétence pour prendre une décision.

C'est notamment le cas lorsque les documents intéressent plusieurs administrations. La Commission s'est d'ailleurs prononcée dans de tels cas.

Ainsi, lorsque la communication d'un avis est demandée, il appartient à l'autorité destinataire de cet avis d'en fournir la copie ou d'en permettre la consultation sur place (avis du 4 juillet 1979 - Curriel).

La Commission a, par contre, refusé, lorsqu'un texte interministériel est préparé sous la conduite d'un département « chef de file », d'imposer

aux demandeurs de s'adresser à ce seul ministère pour obtenir le dossier préparatoire ; ceux-ci peuvent demander à tous les ministères qui ont participé à l'élaboration du texte de communiquer leur propre dossier préparatoire (avis du 2 juillet 1980 - Association « Les amis de la terre »).

C) Le troisième problème a été d'ordre procédural

Aux termes de l'article 4, l'accès aux documents administratifs s'exerce :

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

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

L'article 6 du décret du 6 décembre 1978 a renvoyé à un arrêté du Premier ministre et du ministre du Budget la fixation des frais de copie à la charge des demandeurs.

Un arrêté du 29 mai 1980 a fixé à 1 franc la page, le montant des frais de copie à la charge de la personne qui sollicite la reproduction d'un document administratif.

Ce tarif peut paraître faible. Il est éloigné « du coût réel des charges de fonctionnement » dont parle l'article 4 de la loi. Pour évaluer le coût réel d'une demande d'accès à un document administratif, il faudrait tenir compte de la charge de travail représentée par l'ouverture du dossier, l'engagement d'une correspondance, la recherche du document - sur le plan intellectuel et matériel - et sa reproduction. Toutefois, il faut constater que la faiblesse de ce taux traduit une certaine volonté de faciliter l'accès aux documents. Un coût supérieur aurait pu dissuader les administrés ayant des ressources modestes. Au surplus ce taux a le mérite de la simplicité.

Un projet de décret en cours d'élaboration doit fixer les modalités de recouvrement des frais engagés par l'établissement de ces copies.

Le paiement peut être effectué au profit d'une régie de recettes. Il peut être également acquitté par des timbres fiscaux. Il est certain que la procédure de création d'une régie de recettes n'est pas simple et que des timbres fiscaux - notamment en milieu rural - ne sont pas toujours disponibles. Enfin, le coût de recouvrement des recettes ne sera pas loin du montant de la recette pour des reproductions de document en faible quantité.

Il serait sans doute souhaitable qu'un seuil soit prévu dans la réglemen-

tation en cours d'élaboration. En deçà de ce seuil de photocopies, il n'y aurait pas lieu à perception d'une redevance.

En tout état de cause cette réglementation doit intervenir dans les plus brefs délais.

On peut d'ailleurs regretter que les mesures d'application de l'article 4 aient tant tardé à intervenir. La Commission a dû, pendant toute l'année 1979, rappeler que l'absence de ces dispositions ne faisait pas obstacle à l'application de la loi. Mais les services se sont incontestablement appuyés sur cette carence pour freiner l'entrée en vigueur de la réforme. Il ne faudrait pas que le projet de décret, attendu au même titre que l'arrêté de tarification, soit, à son tour, victime d'une procédure d'élaboration trop lente.

Ces deux modes d'accès aux documents administratifs - consultation sur place ou photocopie des documents - représentent pour les autorités administratives ou locales un surcroît de travail et exigent un effort d'organisation sur le plan matériel. Certains services ne disposent pas d'appareils de reproduction ou, lorsqu'ils existent, manquent de personnel pour utiliser de tels appareils. Des précautions doivent en particulier être prises pour que le document reproduit ne soit ni dérobé, ni endommagé. Il appartient donc à chaque administration, de prendre les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre de cette procédure. Toutefois pour certaines administrations - des archives notamment et s'agissant de la reproduction de documents volumineux - il serait sans doute souhaitable que des moyens complémentaires soient dégagés par les pouvoirs publics.

Des circulaires ou notes de service pourraient utilement intervenir sur cet aspect des choses. La Commission a, en effet, constaté que l'accueil des administrés laissait beaucoup à désirer, tant sur le plan des locaux où s'exerce cette consultation que sur le plan des équipements mis à la disposition des administrés.

La Commission recommande que dans chaque administration - au niveau central comme au niveau des services extérieurs - soit mise en place une cellule chargée de mettre en oeuvre concrètement la loi du 17 juillet 1978. Cette cellule devrait :

- être signalée dans les organigrammes administratifs et dans les répertoires permanents des administrations ou des collectivités locales ;
- être dirigée par un agent de responsabilité (catégorie A), qui disposerait d'une secrétaire et d'un agent d'exécution (catégorie C ou D) ;
- être installée dans un local accueillant, facilement accessible - près des bureaux d'accueil et d'information par exemple - et clairement signalé dans le bâtiment où la cellule serait installée ;
- disposer du matériel de reprographie nécessaire ; des achats groupés

ou des contrats collectifs de location pourraient être prévus en liaison avec l'Union des groupements d'achats publics ;

- être aménagée, enfin, pour permettre la consultation sur place des documents - notamment des documents de grandes dimensions comme les plans d'urbanisme...

Par ailleurs, la Commission suggère que les documents administratifs non nominatifs, dont la fréquence de consultation serait élevée, soient microfichés par les services et puissent, sous cette forme, être mis à la disposition des administrés.

D) Le dernier problème est d'ordre juridique

En ne subordonnant à aucune condition la recevabilité de la demande préalable, le législateur a pris le risque de demandes abusives. L'abus du droit à l'information peut se manifester sous deux formes :

- la première forme est celle de la demande « manifestement excessive ». Dans cette hypothèse - qui n'est pas théorique - un particulier demande à une administration de lui délivrer copie de dossiers volumineux ou d'une série de documents remontant assez loin dans le passé. Lorsqu'il est placé dans cette situation, le service doit - sous sa propre responsabilité - apprécier le caractère excessif de cette demande. La consultation sur place sera sans doute préférable à la reproduction des documents. Un contact personnel avec le demandeur devrait permettre, dans cette hypothèse, de surmonter les difficultés matérielles. Il faut d'ailleurs rappeler que pour de telles demandes, le service doit vérifier que chacun des documents demandés est un document communicable au sens de la loi - en s'assurant notamment de son caractère non nominatif. Il ne faut pas se dissimuler les inconvénients d'une telle étude préalable. Mais elle est dans la logique de la loi du 17 juillet 1978 ;

- la seconde est celle de la demande « à répétition ».

Quelle doit être l'attitude d'un service saisi de demandes identiques présentées par le même demandeur et portant sur le même document, séparées les unes des autres par des délais qui peuvent être plus ou moins courts ? A l'évidence, ce comportement constituerait un usage abusif du droit reconnu par la loi. L'article 4 de la loi - reproduit plus haut - permet de s'opposer en partie à de telles demandes.

En effet, il précise que des copies de documents peuvent être délivrées « qu'en un seul exemplaire » à la personne qui les sollicite. Certes cette disposition ne vise pas la consultation sur place. Au surplus elle ne fait pas obstacle à la répétition de demandes identiques mais qui seraient présentées par des personnes différentes. Enfin elle suppose que les services sollicités tiennent un registre des documents demandés et reproduits. Mais au-delà de ces observations, il faut y voir clairement exprimée, dans l'esprit du législateur, la volonté de ne pas autoriser les demandes

abusives. La Commission, pour sa part, estime qu'il faut, dans de telles circonstances, faire appel à la notion de « délai raisonnable » qui doit séparer deux demandes d'accès portant sur des documents identiques et formées par les mêmes personnes.

2.2. La consultation de la Commission d'accès aux documents administratifs

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

Il faut préciser, pour ne pas y revenir, que la composition et le fonctionnement de la Commission ont été réglementés par le décret n° 78-1136 du 6 décembre 1978 et que les membres de la Commission ont été désignés par un décret du 30 mars 1979 et le rapporteur général par un arrêté du 20 octobre 1979. Ces textes figurent en annexe au présent rapport.

Le rôle de la Commission est d'une double nature :

- guider les administrés qui rencontrent des difficultés pour accéder aux documents administratifs soit dans le cadre formel de la procédure de consultation prévue par le législateur, soit - de façon quotidienne - par des conseils ou des renseignements fournis par écrit ou par téléphone ;
- conseiller les administrations, les collectivités locales et les diverses institutions visées par la loi soit par une action permanente de contacts et de coordination avec les services, soit par la procédure formelle des avis.

2.2.1. Les demandes d'avis des administrés

Pour l'instruction de ces demandes, la Commission observe une procédure précise. Dès réception de la demande, celle-ci fait l'objet d'un enregistrement et d'un premier fichage. Une lettre de réception est envoyée au demandeur. Un rapporteur de la Commission prescrit alors les mesures d'instruction nécessaires. Les services concernés sont saisis, par une lettre émanant de la Commission, d'une double demande :

- d'une part, la Commission demande que le document en cause lui soit transmis ;

- d'autre part, elle invite l'autorité concernée à lui présenter ses observations.

Dès réception de la réponse de l'autorité concernée, le dossier est transmis au rapporteur qui - après l'avoir étudié - l'inscrit au rôle de la plus proche séance. La Commission se réunit avec une périodicité de quinze jours. Lorsque les autorités administratives concernées ont manifesté leur intention de pouvoir présenter oralement leurs observations, les représentants qu'elles ont désignés sont convoqués. Un rapport est fait oralement sur chaque affaire. La Commission émet ensuite son avis.

Dans un délai, qui ne dépasse en général pas une semaine, deux notifications sont adressées d'une part au demandeur et d'autre part au service concerné.

A l'expiration du délai de deux mois prévu par la loi, et si l'autorité compétente ne l'a pas fait de sa propre initiative, la Commission rappelle à cette autorité qu'elle doit être informée de la suite qui a été réservée par celle-ci à son avis.

Cette procédure, qui respecte les dispositions de la loi, appelle quelques observations relatives à la durée de l'instruction, aux pouvoirs d'instruction et aux moyens dont dispose la Commission, au caractère plus ou moins contradictoire de la procédure d'instruction et au respect de ces avis.

A) Une durée d'instruction encore trop longue...

En vertu des dispositions de l'article 7 de la loi, la Commission ne dispose que d'un délai d'un mois à compter de la date de la saisine, pour rendre son avis. Ce délai - qui n'a d'ailleurs aucune force contraignante puisqu'il n'est assorti d'aucune sanction - s'est révélé dans les faits bien difficile à respecter. Le délai court à compter de l'enregistrement au secrétariat de la Commission de la demande de l'intéressé (article 3 du décret du 6 décembre 1978). Cet enregistrement se fait dans la journée de l'arrivée du dossier.

Le retard n'est pas imputable à la Commission. Il s'explique surtout par la nécessité dans laquelle est placée la Commission de mettre en cause l'administration ou la collectivité publique détentrice du document. En effet, l'article premier du décret précité du 6 décembre 1978, relatif à la composition de la Commission, dispose :

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

La Commission a interprété cette disposition comme ayant une portée obligatoire et non facultative. Ne pas la respecter l'aurait amenée à siéger dans une composition irrégulière car incomplète. En pratique, cette obligation d'attendre la désignation d'un représentant de l'organisme mis en cause - ou sa réponse indiquant qu'il ne désigne aucun représentant - a été à l'origine d'un certain retard dans l'instruction des avis. Les services ont en effet parfois fait traîner leurs réponses, en entravant ainsi le bon déroulement de la procédure. Ajoutons à cette première cause de retard, d'autres obstacles qui devraient pouvoir être surmontés et notamment :

- l'imprécision des demandes, qui exige souvent que la Commission saisisse d'une demande de clarification le demandeur ;
- l'insuffisance des réponses de certaines administrations dont les réponses se situent en dehors du champ d'application de la loi ;
- la non production du document demandé, les administrations craignant - à tort - que la Commission ne transmette elle-même au demandeur le document dont la communication est sollicitée.

B) Des pouvoirs d'instruction qui restent limités

Aux termes de l'article 2 du décret du 6 décembre 1978 :

« Le président de la Commission d'accès aux documents administratifs peut désigner, pour assister la Commission dans ses travaux, des rapporteurs choisis parmi les magistrats et fonctionnaires de catégorie A et assimilés.

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

« Les administrations de l'Etat, 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. »

Le président de la Commission dispose donc de trois séries de compétences :

. il peut désigner, pour l'instruction d'une affaire, un rapporteur choisi parmi les magistrats ou les fonctionnaires de catégorie A, et assimilés. Cette possibilité a été exploitée en 1980 sous deux formes :

- par la désignation de trois rapporteurs parmi les membres du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes ;
- par la désignation d'un rapporteur particulier pour l'instruction d'une demande d'avis en matière fiscale, présentée par le Médiateur ;

. il dispose - ainsi que ses rapporteurs - de la faculté de se déplacer sur place. Ce transport sur place a été ordonné une seule fois. Il a eu lieu dans les services de la Direction générale des Impôts. La Commission avait souhaité en effet que son rapporteur allât consulter sur place des dossiers trop volumineux pour être soumis à l'examen de la Commission ;

. enfin, il peut prescrire - dans un délai déterminé - la production de tout document ou information utile et requérir les concours nécessaires. Ces pouvoirs d'instruction sont exercés systématiquement au moment de l'ouverture de la procédure. Le président demande en effet à chaque institution ou organisme concerné de lui faire parvenir une copie du document demandé. Mais la Commission n'a pas eu à exercer de tels pouvoirs en cours d'instruction. En règle générale les administrations n'ont pas fait de difficultés réelles pour répondre à cette demande, à l'exception toutefois d'un cas qui a été résolu par un transport sur les lieux.

Les textes offrent donc au président de la Commission - et sur délégation, à son rapporteur général - des pouvoirs étendus et, en apparence, efficaces.

En pratique, la Commission a eu le sentiment à plusieurs reprises que les informations ou les documents qui lui étaient transmis ne recouvraient qu'une partie de la réalité et que certaines administrations ne donnaient à voir que ce qu'elles voulaient bien dévoiler.

Deux pratiques doivent être ici rigoureusement dénoncées :

. la première consiste dans l'affirmation par une administration donnée que le document recherché n'existe pas ou n'existe plus. C'est la théorie du « document inexistant ». Il serait illusoire pour la Commission de vouloir vérifier, sur place, l'exactitude d'une telle affirmation. Lorsque cette hypothèse s'est présentée, la Commission a pris soin de notifier au demandeur que « selon l'autorité détentrice du document » celui-ci n'existait pas. La responsabilité de l'administration est ainsi engagée et le risque contentieux n'est pas nul quand on sait que pour une part non négligeable de demandes adressées aux administrations, le document demandé est déjà entré en possession de l'administré ;

. la seconde consiste dans le dédoublement du document administratif. N'est communiquée qu'une version expurgée du document, celui-ci restant dans une zone de non-être administratif.

Lorsque cette censure préalable répond aux prescriptions de la loi et, en particulier traduit les exigences de l'article 6 relatif aux différents secrets protégés par le législateur, cette pratique n'appelle aucune critique. La Commission a d'ailleurs, à plusieurs reprises, invité les administrations à pratiquer les coupures nécessaires dans des passages de documents couverts par le secret législatif.

En revanche, et cette remarque vaut plus particulièrement pour les rapports d'enquête et de vérification établis par les fonctionnaires de corps d'inspection - générales et particulières - la pratique du « double rapport » appelle de nombreuses observations critiques.

Certes, la Commission ne se dissimule pas la difficulté que rencontre dans l'accomplissement de ses missions un corps de contrôle, tenu à la fois par les exigences de la loi du 17 juillet 1978 et par les contraintes de discrétion et d'efficacité qui lui sont propres. Il faut laisser aux procédures de contrôle, internes à l'administration, la possibilité de jouer pleinement. La conscience qu'un rapport d'inspection risque d'être attrait sur la place publique, peut incontestablement peser sur la liberté d'appréciation de son auteur.

Mais il serait tout aussi préjudiciable à l'autorité de ces corps - et à la considération qui leur est portée dans le pays - que se développassent des pratiques de dissimulation ou de duplication des documents, qui ne sont pas autorisées par la loi et qui, au surplus, ne sont pas satisfaisantes en pratique.

Il serait souhaitable, dans ces conditions, de traiter de façon spécifique le problème de la communication des rapports des corps de contrôle et d'inspection.

. Une première distinction doit être faite entre les rapports dont l'élaboration s'inscrit dans le cadre d'une procédure contradictoire et ceux qui échappent à tout élément de procédure contradictoire. Pour les premiers, la circonstance que ces rapports sont communiqués à l'agent contrôlé ou au responsable de l'organisme vérifié constitue incontestablement une première forme de communication du document. La communication à un tiers, si le document est nominatif, est exclue par les dispositions mêmes de la loi du 17 juillet 1978. Dans ces conditions, il est probable que, pour ce type de rapports, il n'y aura pas d'autre possibilité de communication autre que celle qui résultera du caractère contradictoire de la procédure. Pour les rapports non soumis à contradiction - c'est-à-dire les rapports qui ne mettent pas en cause directement ou indirectement un agent public et qui ne sont pas accompagnés des observations en réponse de cet agent - il y a lieu d'appliquer la loi du 17 juillet 1978 dans toutes ses dispositions. Il y aura donc communication de ce rapport, dans la mesure où aucune partie de ce rapport ne tombe sous le coup de l'une des exceptions de l'article 6 de la loi relatif aux secrets protégés par la loi.

. La seconde orientation doit être trouvée dans la distinction entre ce qui constitue des rapports, au sens formel du mot (rapports de synthèse, de réflexion sur telle pratique administrative ou telle réglementation, étude sur la gestion d'un organisme, le fonctionnement d'une administration...) et des notes de travail, portant sur des sujets variés, n'obéissant pas - en règle générale - à des règles strictes de présentation formelle et ne

répondant pas toujours à une demande exprimée. Le sort qui doit être réservé à ces « notes » résulte d'une interprétation a *contrario* de l'article premier de la loi de 1978.

Cet article dispose : « sont considérés comme documents administratifs, au sens du présent titre... (les)... notes... qui comportent une interprétation de droit positif ou une description des procédures administratives. » Il résulte des termes de cet article, que les notes, ne comportant pas une interprétation de droit positif ou ne décrivant pas une procédure administrative, ne sont pas « des documents administratifs » au sens de la loi. Ils échappent dans ces conditions, à l'obligation de communication.

Ces deux raisonnements permettent à la Commission d'apporter des éléments de réponse aux demandes qui lui parviennent. Mais, à l'évidence, chaque demande appelle un examen particulier, chaque document justifie un traitement spécifique. Il apparaît toutefois à la Commission que ces orientations pourraient être portées à la connaissance des chefs de corps de contrôle ou des services d'inspection, sous la forme d'une circulaire du Premier ministre.

C) *Des moyens encore insuffisants*

La Commission dispose de moyens insuffisants pour lui permettre d'accomplir dans de bonnes conditions la mission qui lui a été confiée par le législateur. Elle ne dispose, en effet, que de deux collaborateurs permanents pour assurer son secrétariat.

. PERSONNEL

Il ne s'agit pas, pour la Commission d'accès, de se transformer en une nouvelle petite administration. Telle n'est pas son ambition. Mais la Commission en instruisant près de 500 dossiers, avec l'aide de deux collaborateurs à temps complet et de quatre rapporteurs à temps très partiel, a incontestablement fonctionné dans des conditions d'insuffisance aiguë de personnel que peu d'institutions ayant une finalité proche de la sienne ont connu.

La Commission souhaite fonctionner, en 1981, avec un effectif de cinq personnes :

- un chargé de mission : cette tâche est actuellement assumée par une chargée de mission au secrétariat général du gouvernement. Cette personne assure la permanence de la Commission. Elle reçoit le courrier ; rédige les correspondances ; organise les réunions de la Commission ;

(1) Voir en annexe les moyens de fonctionnement dont dispose la Commission et d'autres institutions ayant la même finalité.

établit le procès-verbal de ses séances ; prend en charge une partie de la représentation à l'extérieur de la Commission, etc. ;

- un adjoint administratif : ce poste doit être créé. Il s'agirait d'un poste à temps complet, qui pourrait être confié à un attaché d'administration. Cet agent aurait la responsabilité du suivi de l'instruction des dossiers ; il relancerait les services le cas échéant ; il prendrait en charge les dossiers appelant des solutions immédiates et évidentes (incompétence par exemple) ;

- une aide documentaliste : cette fonction - assumée actuellement par deux étudiants rémunérés sur vacations et qui travaillent à temps partiel - serait confiée à un agent à temps plein ; il permettrait de tenir à jour le fichier documentaire de la Commission ;

- deux dactylographes - dont une sténographe - à temps complet.

. LOCAUX, MOYENS MATÉRIELS

- La Commission est installée dans des bureaux, situés 72, rue de Varenne et qui lui sont prêtés par les services du Premier ministre. Elle tient ses séances plénières au Conseil d'Etat. Les locaux administratifs sont étroits, difficiles à situer et d'une superficie insuffisante. Les besoins de la Commission peuvent être évalués à 300 mètres carrés.

- La Commission ne dispose pas de crédits propres de fonctionnement. En particulier, elle n'a pas de crédit de publication. Les dépenses d'impression du présent rapport ont été ainsi supportées par le budget des charges communes. La Commission ne dispose pas davantage de crédits de déplacement ou de représentation. Il serait souhaitable que la Commission retrouve une certaine autonomie budgétaire, ses besoins étant d'ailleurs limités.

D) Une procédure d'instruction relativement déséquilibrée

La loi introduit entre l'organisme détenteur d'un document et l'administré qui le demande un certain déséquilibre au niveau de la procédure d'instruction des dossiers.

Ce déséquilibre existe à deux niveaux :

- celui de la séance au cours de laquelle la Commission rend ses avis ;

- celui de la notification des avis aux deux parties intéressées.

. S'agissant de la séance au cours de laquelle la Commission rend ses avis, il a déjà été fait mention de l'obligation pour le président de la Commission d'inviter l'organisme concerné à se faire représenter au cours de cette séance. Cette possibilité n'est pas prévue au profit du demandeur.

Il ne s'agit pas de rendre obligatoire la convocation des demandeurs. Cette exigence aboutirait d'ailleurs à paralyser le fonctionnement de la Commission. Elle serait, au surplus, bien souvent inutile.

En revanche, il serait souhaitable d'introduire dans les textes des dispositions permettant au président de la Commission, lorsqu'il l'estime opportun, de convoquer le demandeur, au même titre que le représentant de la collectivité détentrice du document.

. S'agissant de la procédure de notification des avis, la loi distingue entre le demandeur et l'organisme intéressé :

- pour le demandeur, la Commission notifie « le sens de son avis » (article 3 du décret du 6 décembre 1978) ;
- pour l'autorité compétente pour communiquer le document, la Commission dispose d'un plus large pouvoir : elle notifie à cette autorité le sens de son avis mais aussi ses motifs.

Cette inégalité peut paraître choquante : elle introduit un certain déséquilibre dans la procédure ; elle ne se justifie pas au moment où l'on développe la pratique de la motivation des décisions administratives ; enfin, la Commission n'ayant rien à dissimuler, cette inégalité laisse subsister, dans un dispositif organisant la transparence administrative, une zone d'ombre qui apparaîtra, sans raison, suspecte aux yeux des citoyens.

La Commission propose donc de rectifier les termes du décret du 6 décembre 1978 en vue de leur ôter toute ambiguïté.

Il sera proposé une modification de texte permettant d'atteindre ce résultat. Cette modification indispensable est de nature à rendre plus efficace la procédure définie par le législateur.

Il faut d'ailleurs rappeler ici que la notification, au demandeur, par la Commission, du sens de son avis, ne dispense pas l'administration de notifier à son tour sa décision au demandeur. L'article 7 de la loi est très clair sur ce point : « le refus de communication est notifié au demandeur sous forme de décision écrite motivée. Le défaut de réponse pendant plus de deux mois, vaut décision de refus... ». Ces dispositions s'imposent aux administrations avant comme après la consultation de la Commission.

E) Des avis largement suivis

Les avis rendus par la Commission ont été suivis dans 72 % des cas. Dans 16 % des cas, les autorités compétentes ont expressément refusé de suivre l'avis de la Commission. Ce chiffre peut paraître important. Mais il faut signaler ici que dans ce chiffre sont réunies les décisions de refus

imputables au seul secrétariat d'Etat aux Postes, Télécommunications et Télédiffusion et concernant les bandes d'enregistrement du fonctionnement des lignes téléphoniques (DETT) et qui s'élèvent à 14, soit près de 5 % des avis non suivis.

En revanche, malgré les dispositions de l'article 7 de la loi qui prévoient que les administrations sont tenues d'informer la Commission des suites réservées à ses avis, un certain nombre d'entre elles continuent de se dispenser d'informer la Commission (12 % des avis sont restés sans réponse), malgré des lettres de rappel. La Commission regrette cette attitude et souhaite qu'il lui soit donné les moyens de vérifier le suivi de ses avis.

2.2.2. Les demandes de conseils des autorités administratives

La Commission tient de l'article 5 de la loi le pouvoir de « conseiller les autorités compétentes sur toute question relative à l'application du présent titre... (de la loi du 17 juillet 1978)... ».

Elle a largement utilisé cette prérogative, en s'efforçant d'établir des liens de confiance avec les autorités chargées d'appliquer la loi dans des conditions parfois difficiles. La Commission est en effet convaincue que la loi ne trouvera sa pleine application que lorsque les fonctionnaires, les élus locaux, les dirigeants des services publics seront convaincus eux-mêmes de son utilité et donc de ses mérites. Il s'agit, en effet, de modifier les habitudes séculaires, des comportements solidement établis des traditions anciennes et qui trouvent souvent leurs origines dans des textes. Il n'y a jamais, en matière de réforme administrative de « miracle » spontané et immédiat. Une action tenace, progressive et surtout expliquée vaut souvent mieux qu'une réforme improvisée, spectaculaire et imposée. La Commission s'est attachée à convaincre davantage qu'à contraindre, à expliquer plutôt qu'à trancher.

Cette action de persuasion a pu se développer sous trois formes :

- Elle s'est traduite d'abord par plusieurs réunions d'information avec les représentants de certaines des administrations plus particulièrement concernées par l'application de la loi : direction de la Fonction publique ; services du ministère de l'Economie et du ministère du Budget ; services de l'Environnement ; ministère de l'Industrie... La Commission s'est félicitée à chaque occasion de ces contacts. Il entre dans ses intentions de développer en 1981 de façon plus systématique ces réunions informelles, constructives et qui permettent de dissiper des malentendus et de prévenir de fausses interprétations de la loi.
- La Commission a poursuivi cette action de clarification à l'occasion de l'élaboration des arrêtés prévus à l'article 6 de la loi. Des précisions seront apportées, plus loin dans ce rapport, sur cette procédure. Il faut

ici souligner l'utilité des séances de travail qui ont réuni les membres de la Commission et les fonctionnaires désignés par les ministères.

- Enfin, la Commission a été saisie de demandes d'avis formulées par différentes autorités publiques :

La Commission a été notamment saisie pour avis :

a) du projet de décret fixant les modalités d'application de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978, relatif à la publication régulière des documents. Le gouvernement a tenu compte de l'avis de la Commission pour l'élaboration de ce qui est devenu le décret n° 79-834 du 22 septembre 1979. L'avis de la Commission est reproduit en annexe au présent rapport ;

b) de la question de savoir dans quelles conditions les assemblées parlementaires pouvaient accéder aux fichiers informatisés de l'administration. La Commission a émis un avis nuancé dans des conditions explicitées en annexe ;

c) de la question de la définition des pièces comptables d'une commune entrant dans le champ d'application de la loi sur la communication, question posée par une municipalité ;

d) de la question de savoir si les bandes de contrôle des appels téléphoniques délivrées par les appareils de type Girard ou Dett entrent dans le champ d'application de la loi de 1978 (demande du secrétariat d'Etat aux Postes et Télécommunications) ;

e) d'une demande du Médiateur sur la communication de certains documents préparatoires à l'établissement de l'impôt (avis reproduit en annexe) ;

f) d'une demande du Premier ministre sur la question de savoir si le tribunal de Chicago pouvait accéder aux dossiers des fonctionnaires français ayant eu à intervenir dans les opérations engagées à l'occasion du naufrage de l'Amoco Cadiz (avis reproduit en annexe).

La Commission souhaite que les autorités chargées d'appliquer la loi aient davantage recours à la faculté qui leur a été reconnue de la saisir. Avec l'accord de ces autorités, les avis rendus pourraient recevoir, lorsqu'ils ont une portée générale, une certaine publicité en étant publiés au Journal Officiel par exemple.

2.3. Le recours au juge administratif

« Le refus de communication est notifié au demandeur sous forme de décision écrite motivée. Le défaut de répondre pendant plus de deux mois vaut décision de refus.

« En cas de refus exprès ou tacite, l'administré sollicite l'avis de la Commis-

sion prévu à l'article 5. Cet avis doit être donné au plus tard dans le mois de la saisine de la Commission.

« L'autorité compétente est tenue d'informer celle-ci de la suite qu'elle donne à l'affaire dans les deux mois de la réception de cet avis. Le délai du recours contentieux est prorogé jusqu'à la notification à l'administré de la réponse de l'autorité compétente.

« Lorsqu'il est saisi d'un recours contentieux contre un refus de communication d'un document administratif, le juge administratif doit statuer dans le délai de six mois à compter de l'enregistrement de la requête.» (Article 7 de la loi du 17 juillet 1978).

2.3.1. Une procédure encore peu employée...

Compte tenu des éléments d'information dont elle dispose, la Commission a constaté que le recours au juge administratif est resté une procédure d'exception. Une enquête menée auprès de l'ensemble des tribunaux administratifs en juillet 1980 a permis d'évaluer le nombre de recours relatifs à l'application de la loi du 17 juillet 1978 à une quinzaine. Ceci peut paraître surprenant quand on connaît la croissance très rapide du nombre des requêtes introduites auprès du juge administratif. Mais ce paradoxe s'explique aisément. Le recours au juge administratif est - dans la procédure d'accès à un document administratif - l'étape ultime et relativement dissuasive à l'égard de l'administré.

Un administré hésitera à s'engager dans une procédure juridictionnelle dans le seul but d'obtenir la photocopie d'un document. Au surplus, cette possibilité qui lui est reconnue par la loi est souvent mal connue. La Commission a dû rappeler à plusieurs reprises l'existence de cette voie de droit appliquée aux demandeurs qui la saisissent de décisions de refus opposées par les administrations. La Commission s'est, jusqu'à présent, refusée à réouvrir l'instruction d'un dossier après qu'elle ait émis un avis.

Certes la loi lui confie une mission très large puisqu'elle peut être « saisie par une personne qui rencontre des difficultés pour obtenir la communication d'un document » (article 5 de la loi). Mais en l'état actuel des moyens dont elle dispose et de son organisation, la Commission a décidé de limiter son rôle à la prévention des conflits.

Il lui a paru plus judicieux et plus raisonnable de conseiller aux demandeurs rencontrant des difficultés persistantes pour obtenir un document, après l'intervention de son avis, de saisir le juge administratif, s'ils s'estimaient fondés à le faire.

La Commission rappelle également l'existence de l'institution du Médiateur et du recours administratif hiérarchique qui devraient parfois permettre de surmonter une résistance injustifiée d'un service subordonné de l'administration ou d'un établissement public.

2.3.2. Une procédure qui devrait être dissuasive

Les autorités compétentes pour autoriser l'accès à un document ne peuvent pas espérer gagner beaucoup de temps en laissant s'engager la procédure juridictionnelle. Le juge administratif de première instance doit en effet statuer dans un délai relativement bref, fixé à six mois par la loi du 17 juillet 1978. Les administrations préfèrent parfois donner satisfaction dès l'introduction de l'instance, en se désistant (cf. T.A. de Rennes - 22 juillet 1980 - Chabot ou T.A. de Marseille - 4 juillet 1980 - Miloudi). Le juge administratif a d'ailleurs tendance à suivre l'avis de la Commission, par exemple : T.A. de Nice du 6 mars 1980 - Cisse dans le cas d'un avis favorable de la Commission du 16 avril 1980.

Il faut rappeler ici l'existence de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par des personnes morales de droit public. Cette loi s'applique à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics. Elle a donc un champ d'application proche de celui de la loi sur la communication de documents administratifs. Son article 2 la rend applicable dans le cas où un jugement annulerait une décision de refus de communiquer un document. En effet cet article dispose :

« En cas d'inexécution d'une décision rendue par une juridiction administrative le Conseil d'Etat peut, même d'office, prononcer une astreinte contre les personnes morales de droit public pour assurer l'exécution de cette décision. »

La Commission rappelle enfin l'existence de la Commission du rapport et des études du Conseil d'Etat, chargée de suivre l'exécution des décisions de justice.

2.3.3. Une procédure subordonnée à certaines conditions...

Le recours au juge administratif est subordonné à une seule condition : la saisine préalable de la Commission. Cela résulte clairement des termes de l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978, qui a institué un recours administratif préalable. Le tribunal administratif de Versailles, dans un jugement du 31 janvier 1980, avait jugé recevable un recours déposé directement devant lui sans avis préalable de la Commission. Toutefois, par un jugement du 4 juillet 1980, le même tribunal est revenu à une jurisprudence plus conforme à la lettre et à l'esprit de la loi. Cette dernière jurisprudence paraît bien établie maintenant, par exemple : T.A. de Lyon 19 juin 1980-Dibon. Cette condition posée par la loi est utile : elle donne à la Commission une mission d'harmonisation de la jurisprudence et

permet aux premiers juges - et au Conseil d'Etat en appel - de disposer des avis de l'instance chargée d'appliquer la loi.

Cette obligation de saisir la Commission ne rend toutefois pas obligatoire, pour les premiers juges, la consultation systématique de la Commission dans le cadre de la procédure d'instruction des recours contentieux. La Commission souhaite toutefois, dans un premier temps, qu'il en soit ainsi et qu'elle soit appelée à présenter ses observations dans des litiges mettant en cause l'application de la loi du 17 juillet 1978. Elle pourra faire bénéficier le juge administratif de l'expérience acquise par la Commission.

SECTION 4

Quels sont les documents communicables et ceux qui ne le sont pas?

La loi du 17 juillet 1978 distingue deux catégories de documents administratifs :

- les documents communicables de plein droit (article 2) ;
- les documents qui ne peuvent être communiqués (article 6).

1. Les documents communicables de plein droit

Il s'agit d'un point central car de la réponse à cette question dépend l'application effective de la loi. Une interprétation trop rigoureuse de l'article premier de la loi du 17 juillet 1978, qui définit les documents dont l'accès est garanti à toute personne, aurait pu conduire à priver ce nouveau droit de la plus grande partie de son contenu. La Commission a évité cet écueil, en retenant une interprétation libérale de l'article premier et en ne quittant pas des yeux l'intention du législateur.

1.1. Deux preuves peuvent être données

A) L'article premier de la loi du 17 juillet 1978 énumère les types de documents considérés comme documents administratifs au sens des dispositions instituant la liberté d'accès : « dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, à l'exception des avis du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs, prévisions et décisions revêtant la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de traitements automatisés d'informations non nominatives ».

Cette énumération, assez longue et détaillée, passe sous silence certains documents qui, s'ils n'entrent *stricto sensu* dans aucune des catégories citées, revêtent pourtant un caractère administratif. En examinant plusieurs demandes individuelles d'avis, la Commission a considéré qu'ils étaient communicables.

Cette interprétation a été rendue possible par le caractère imprécis du mot « dossier ». Le terme peut avoir parfois une signification juridique précise : un dossier d'enquête publique, de permis de construire ou

d'aide sociale, le « dossier » d'un fonctionnaire ont un contenu répondant à quelques exigences réglementaires. Mais dans la plupart des cas, ce contenu ne dépend que des habitudes de rangement de l'administration : y figurent des pièces variées telles que correspondances, articles de presse.

Saisie de demandes de communication de « dossiers », la Commission a estimé que les pièces de tels dossiers ne sont communicables que dans la mesure où elles peuvent être qualifiées de documents administratifs au sens de l'article premier de la loi du 17 juillet 1978.

Cette interprétation conduit la Commission à vérifier - lorsqu'elle est en présence d'une demande d'accès à un dossier - si le dossier sollicité a une base juridique : sa constitution est-elle ou non obligatoire ? Sa composition est-elle fixée par la loi ou le règlement ? Dans l'hypothèse où le dossier ne serait qu'une collection de pièces administratives, la Commission examine chacune des pièces du dossier et étudie si elle peut être qualifiée de « document administratif » au sens de l'article premier de la loi. Concrètement, cela signifie qu'en présence d'une pièce, la Commission vérifie si cette pièce peut être qualifiée de « rapport », ou d'« étude », ou de « compte rendu », ou de « procès-verbal », etc. Dans l'hypothèse où cette pièce échappe à l'une de ces qualifications, elle échappe, en principe, par voie de conséquence à la communication.

Toutefois, certains documents que l'on ne peut ranger littéralement dans aucune des catégories énumérées à l'article premier et qui trouvent pourtant leur place dans des « dossiers » administratifs peuvent être communiqués.

Il en est ainsi :

- de factures payées par une collectivité locale (avis du 2 juillet 1980 - maire de Bois-d'Arcy) ;
- de certains contrats (conventions passées par exemple avec une société immobilière conventionnée (avis du 16 avril 1980 - Guyon), avec un concessionnaire de zone d'aménagement concerté (avis du 27 février 1980, association des copropriétaires et des résidents de l'immeuble MH3) ou de parking public (avis du 16 avril 1980 - Collier) ;
- d'un registre d'enquête publique (avis du 28 mai 1980 - Romane) ;
- d'une copie d'examen (avis du 28 mai 1980 - Ehret).

La Commission n'a pas été arrêtée par l'intitulé d'un document ou la forme apparente donnée à celui-ci : seul importe son contenu. Ainsi certains documents présentés sous forme de correspondances personnelles constituent en fait des rapports administratifs (avis du 27 février 1980 - commune de Saint-Marceau).

La Commission n'a pas attaché non plus d'importance aux conditions dans lesquelles étaient détenus les documents : un document déposé

aux archives publiques reste communicable, conformément à l'article 13 de la loi du 17 juillet 1978.

B) « Les personnes qui le demandent ont droit à la communication, par les administrations mentionnées à l'article 2, des documents de caractère nominatif les concernant, sans que des motifs tirés du secret de la vie privée, du secret médical ou du secret en matière commerciale et industrielle portant exclusivement sur des faits qui leur sont personnels, puissent leur être opposés.

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

(article 6 bis de la loi).

La seconde difficulté à laquelle s'est heurtée la Commission réside dans l'interprétation du mot « nominatif ». La loi du 17 juillet 1978 garantit l'accès aux documents administratifs « de caractère non nominatif ». Sur ce point également, une application trop restrictive de la loi aurait vidé celle-ci de son contenu concret. Tout document administratif fait apparaître des noms : quel est le document qui n'est pas signé par une personne nommément désignée, adressé à une telle personne ou qui ne cite des noms de personnes privées ?

Aussi la Commission a-t-elle retenu un critère qui respecte l'intention du législateur et n'enlève rien au droit nouveau ouvert par la loi, tout en préservant la nécessaire discrétion qui doit entourer la description d'activités de personnes privées.

Selon la doctrine de la Commission, est nominatif le document qui porte une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne nommément désignée. Dans ce cas, le document est communicable à la personne en cause, qui y a droit en vertu des articles 3 et 6 bis de la loi. Mais les tiers ne peuvent y accéder.

Au vu de ce critère, ne sont pas nominatifs :

- le dossier d'un permis de construire (nombreux avis, voir par exemple avis du 27 février 1980 - Quemin, Martin, Maindron et Helbecque...);
- le registre d'une enquête d'utilité publique, même s'il contient en règle générale des observations signées par des personnes nommément désignées (avis du 28 mai 1980 - Romane, déjà cité);
- les procès-verbaux de certaines commissions administratives statuant sur des demandes individuelles : commissions des sites, d'urbanisme...;
- un rapport du service d'inspection des installations classées sur le fonctionnement d'un établissement (avis du 2 juillet 1980 - Saint-Jean).

Sont au contraire nominatifs :

- un dossier d'hospitalisation (avis du 27 février 1980 - Fleischmann) ;
- le dossier personnel d'un agent public ;
- des documents faisant apparaître le montant des sommes attribuées à des sinistrés nommément désignés et dont la répartition tenait compte de critères sociaux (avis du 27 février 1980 - Pinguet) ;
- les procès-verbaux et rapports de police ou de gendarmerie mettant en cause des personnes privées (deux avis du 16 avril 1980 - Thonnon ; Segaud).

1.2. Ces quelques points éclaircis, la Commission a dû forger des règles qui, si elles ne sont pas explicitement contenues dans la loi, découlent de l'évidence et sont dans la droite ligne de la nouvelle liberté d'accès offerte aux particuliers.

Ces règles, qui guident l'examen des demandes individuelles d'avis, sont au nombre de trois : pour être communicable, un document doit exister, être un document administratif et être achevé.

A) Le document doit exister

Certaines personnes privées ou associations ont tenté de jouer de la loi du 17 juillet 1978 pour demander aux administrations ou aux collectivités publiques de répondre à des questions voisines de celles qu'ont l'habitude de poser les parlementaires : celles-ci ont pour but de faire préciser la doctrine d'un ministère sur un point précis, d'obtenir des statistiques ou des informations, quitte à ce que l'administration effectue un travail auquel jusqu'ici elle ne s'était pas livrée.

La Commission a dû préciser que la loi du 17 juillet 1978 n'a pas pour but d'obliger l'administration à faire des travaux de synthèse ou à dépouiller des états à la demande de particuliers : son seul objectif est de permettre l'accès à des documents existants.

Ainsi, la Commission a donné, le 6 avril 1980, un avis défavorable à la communication au CID-UNATI du Rhône de statistiques relatives au fonctionnement du service d'inspection du permis de conduire qui auraient nécessité des travaux de dépouillement non effectués. D'autres avis défavorables ont été rendus sur des demandes qui posaient un problème identique. Dans le même sens, le tribunal administratif de Versailles a jugé que la loi du 17 juillet 1978 n'était pas applicable à des informations qui n'ont été consignées, reproduites ou mentionnées dans aucun document formel (31 janvier 1980, Union locale CGT du Chesnay).

B) Le document doit être un document administratif

La loi de 1978 juxtapose deux critères pour définir les documents administratifs qui entrent dans son champ d'application : le critère de la nature

du document, développé dans l'énumération de l'article premier, et le critère de l'origine du document, précisé dans l'article 2. Aux termes de cet article 2, sont considérés comme documents administratifs ceux qui «*émanent* des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes, fussent-ils de droit privé, chargés de la gestion d'un service public ».

Lorsqu'elle accorde des autorisations ou prend acte de certaines demandes, l'administration reçoit souvent des documents émanant de personnes privées : dans quelle mesure ces documents, fournis à l'initiative de particuliers, sont-ils des documents administratifs ?

L'appréciation à laquelle se livre la Commission est étroitement liée aux données de l'espèce. Elle dépend de la réponse à donner aux questions suivantes :

- existe-t-il un lien indivisible entre les documents fournis et la décision prise ? Si tel est le cas, la Commission fait prévaloir l'«*unité du dossier* ». Si, au contraire, la décision ne se réfère pas directement aux documents, elle ne permet l'accès qu'à la partie du dossier qui résulte d'un vrai travail administratif ;

- le demandeur dispose-t-il d'autres voies pour obtenir les informations qu'il désire ? Quelques textes, comme le code du travail, obligent déjà les employeurs, les institutions privées à donner des explications ou ouvrir leurs dossiers. Si tel est le cas, la personne intéressée doit s'adresser à ceux qui sont à l'origine du document. Si, au contraire, une telle voie est inexistante, le recours à l'administration se comprend mieux.

En matière de permis de construire, la Commission considère que la totalité du dossier est communicable : les plans et les renseignements adressés par le demandeur sont inséparables de la décision lui accordant l'autorisation.

Dans d'autres cas, la Commission a adopté une position plus nuancée et estimé qu'il n'appartenait pas à l'administration de communiquer des documents qu'elle avait reçus de personnes privées, afin d'étoffer une demande d'autorisation ou d'agrément, qui ne résultaient d'aucun travail administratif et qui restaient en quelque sorte la propriété de la personne qui les avaient envoyés.

Ainsi la Commission a donné un avis défavorable, en considérant qu'il ne s'agissait pas de documents administratifs, à la communication :

- d'expertises déposées en vue d'obtenir l'autorisation de mise sur le marché d'un médicament, ces expertises étant effectuées par une personnalité scientifique choisie par le fabricant sur une liste agréée et financée par celui-ci (avis du 16 avril 1980 - Laboratoire coopératif) ;
- des statuts et du procès-verbal d'une association adressés par celle-ci au sous-préfet en vue de la procédure de déclaration : à la différence

du récépissé de déclaration, ces documents ne sont pas des documents administratifs. Ils ne peuvent être communiqués sur le terrain de la loi du 17 juillet 1978 (avis du 16 avril 1980 - association « Les Amis de Saint-Augustin ») ;

- des documents justificatifs adressés à une direction départementale du travail par un employeur qui sollicite l'autorisation de licencier un salarié privé : il n'appartient pas à l'administration de communiquer à ce dernier les pièces qui éclairent les motifs du licenciement. Par contre, la personne licenciée pourra demander des explications à son employeur, conformément aux règles du code du travail. Il est bien évident que si la direction départementale du travail ne se satisfaisait pas des raisons invoquées par l'employeur pour justifier le licenciement et ordonnait un complément d'enquête ou entreprenait une étude, ces rapports constitueraient les documents administratifs et seraient communicables (avis du 28 mai 1980 - Mitjaville).

C) Le document doit être achevé

Comme le suggérait la précédente commission, la Commission d'accès aux documents administratifs a estimé qu'il n'était pas possible de communiquer les ébauches, les esquisses, les notes encore informelles, les comptes rendus d'échanges de vues : ces « ébauches » ne méritent pas le nom de documents car, par définition, leur forme est inachevée.

Deux raisons justifient l'absence de communication des documents avant leur achèvement :

- la première est la nécessité de garantir à l'administration une certaine liberté d'agir : celle-ci doit pouvoir souverainement retirer ses projets, les modifier, etc. La communication prématurée des projets constituerait alors une entrave ;

- la seconde est le souci de préserver, autant que possible, une certaine égalité des citoyens dans la connaissance des décisions publiques : permettre à certains d'accéder avant d'autres aux projets des administrations ou des collectivités locales serait, d'une certaine manière inéquitable et pourrait entraîner des conséquences néfastes (favoriser par exemple la spéculation dans le domaine de l'urbanisme...).

La Commission a opposé plusieurs fois le caractère inachevé du document demandé pour donner un avis défavorable à la communication.

Deux exemples peuvent être donnés :

- un plan d'occupation des sols en cours d'élaboration, qui n'a par conséquent pas encore été rendu public, n'est pas communicable : il ne s'agit encore que d'un projet, d'une ébauche sur laquelle il est toujours possible de revenir.

Si l'administration oppose par contre à un demandeur de permis de

construire un sursis à statuer en se fondant sur les dispositions du plan d'occupation des sols en cours d'élaboration, cette personne doit pouvoir accéder à la partie du plan qui justifie cette mesure (projet de règlement, carte même sommaire...). Il ne s'agit, alors, que de l'application de l'article 3 de la loi du 17 juillet 1978 : « ... toute personne a le droit de connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées » (avis du 30 janvier 1980 - Lenain) ;

- un projet de loi ou de décret n'est pas communicable avant qu'il n'ait été publié au Journal Officiel ou rendu public de quelque manière que ce soit (avis du 27 février 1980 - Bertin) (avis du 16 avril 1980 - Ambroise-Rendu).

La notion de « document préparatoire » est différente de celle d'« ébauche » : il s'agit de véritables documents, qui constituent autant de pièces d'un processus de décision déjà engagé : avis, procès-verbaux d'enquêtes, rapports préliminaires, procès-verbaux de commissions...

Dans quelle mesure ces documents peuvent-ils être communiqués avant que la décision qu'ils préparent soit intervenue ?

La Commission n'a pas apporté à cette question une réponse uniforme. Tout dépend de la nature du document, de l'état d'avancement des travaux, du point de savoir si la pièce demandée peut être isolée ou non de l'enchaînement complexe des étapes qui conduisent à la décision. Tout est affaire d'espèce et nécessite un examen minutieux : il ne faut ni restreindre le droit d'accès garanti par la loi, ni paralyser l'action administrative en mettant trop tôt sur la place publique des éléments qui nourrissent la réflexion du responsable d'une décision, peuvent le faire hésiter entre plusieurs solutions avant de prendre parti.

Sont communicables, en règle générale, les avis et les procès-verbaux des commissions consultées, avant que la décision finale ne soit prise : commission d'urbanisme, des sites avant l'attribution ou le refus d'un permis de construire. A l'inverse il n'est pas possible d'avoir accès, comme il a été déjà dit, aux comptes rendus du groupe de travail chargé d'élaborer un plan d'occupation des sols, avant que ce dernier n'ait été rendu public.

Sont communicables les rapports des commissaires enquêteurs avant que le projet n'ait été déclaré d'utilité publique, certains rapports d'enquête (établissements classés, conformité d'une construction au permis de construire...) avant l'intervention de toute décision. La question des rapports préparatoires à des réformes ou des missions d'inspection est délicate. Saisie par le maire d'Othis (Seine-et-Marne), la Commission a estimé qu'un rapport de l'Inspection générale de l'administration sur la situation financière de cette commune était par nature communicable - sous réserve de certains éléments nominatifs - mais qu'il ne pourrait

être communiqué qu'après l'intervention de la décision du préfet sur les mesures d'assainissement financier retenues pour aider cette commune (avis du 12 mars 1980 - ville d'Othis).

Une solution voisine a été adoptée pour un rapport demandé par le secrétaire d'Etat aux Postes et Télécommunications au professeur Maréchal en vue de proposer une réforme du Centre national d'étude des Télécommunications ; la communication a été repoussée jusqu'à l'intervention du décret qui tirerait les conséquences des propositions du rapport retenues par le conseil des ministres (avis du 1^{er} octobre 1980 - Pillet).

A l'inverse, le rapport établi par l'inspection générale de l'administration sur la situation de la commune d'Aix-en-Provence dans le cadre d'une mission d'« assistance technique » ne prépare aucune décision : il est communicable à tout moment, sous réserve de quelques informations nominatives (avis du 1^{er} octobre 1980 - Estève). De même, un rapport établi en 1974 à la demande du ministre de l'Environnement pour étudier la mise en place des associations communales de chasse dans le département de l'Allier a perdu, à l'évidence, tout caractère préparatoire (avis du 1^{er} octobre 1980 - Comité de défense contre la constitution d'associations communales de chasse agréée).

Lorsque le document porte sur des faits personnels à l'intéressé et que l'enjeu est grave, la Commission estime que la communication doit être immédiate, sans attendre la décision. Ainsi le dossier et les rapports de police relatifs à un étranger à l'encontre de qui a été engagée une procédure d'expulsion sont communicables à celui-ci avant sa convocation devant la commission spéciale d'expulsion et, *a fortiori*, avant l'intervention de la mesure définitive : il s'agit pour l'étranger de pouvoir préparer sa défense (avis du 16 avril 1980 - Cisse).

La Commission n'exclut donc en rien les documents préparatoires du champ de la communication. Elle examine au contraire cas par cas si le document qualifié de préparatoire peut être communiqué sans attendre la décision vers laquelle il conduit ou si son accès doit être retardé jusqu'à l'intervention de cette décision.

Deux précisions doivent d'ailleurs être apportées :

. En premier lieu, la Commission veille à ce que le caractère « préparatoire » d'un document ne soit pas une échappatoire commode pour un service administratif. Lorsqu'un document a une certaine ancienneté, son caractère préparatoire devient, à mesure que le temps passe, moins évident. La Commission retient donc la notion de « délai raisonnable » pour décider qu'un document n'est plus préparatoire lorsqu'un tel délai s'est écoulé.

. En second lieu, la notion de « document préparatoire » ne joue qu'avant la prise de décision. Une fois celle-ci intervenue, aucun obstacle ne

s'oppose à la communication des différentes étapes qui ont abouti à la mesure définitive (projets, avis, rapports, études, travaux des commissions...) : de nombreux avis ont été rendus en ce sens (voir notamment avis du 2 juillet 1980 - association « Les Amis de la Terre » à propos des dossiers préparatoires de plusieurs décrets).

2. Les documents qui ne peuvent pas être communiqués

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

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

« - au secret de la défense nationale, de la politique extérieure ;

« - au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ;

« - au secret de la vie privée, des dossiers personnels et médicaux ;

« - au secret en matière commerciale et industrielle ;

« - à la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières ;

« - ou, de façon générale, aux secrets protégés par la loi.

« Pour l'application des dispositions ci-dessus, les listes des documents administratifs qui ne peuvent être communiqués au public en raison de leur nature ou de leur objet sont fixées par arrêtés ministériels pris après avis de la Commission d'accès aux documents administratifs (article 6 de la loi).

A) Le cadre juridique

Ces dispositions définissent les limites volontairement apportées par le législateur au droit d'accès des citoyens. Elles constituent le droit du secret administratif. Comme toutes dispositions restreignant l'exercice d'une liberté publique, leur interprétation doit être stricte. Toute la loi, mais rien que la loi.

Cette règle de conduite doit s'imposer :

- aux autorités chargées, de façon quasi-quotidienne, de prendre des décisions, sur des demandes précises d'accès à des documents administratifs ;

- à la Commission dans l'élaboration de ses avis et dans sa tâche de conseil aux administrations et autres collectivités publiques ;
- aux différents ministres investis du pouvoir de rendre, par voie d'arrêtés, applicables à leurs administrations, les dispositions de la loi.

Cette règle de conduite impose de dégager un chemin étroit entre deux extrêmes. C'est dans l'application de cet article 6 que se situe, à l'évidence, le point d'équilibre de la loi. C'est pourquoi, la Commission a, progressivement, précisé le sens de chacune des exceptions prévues par la loi. Elle s'est efforcée également d'aider les administrations engagées dans l'élaboration des arrêtés ministériels prévus par l'article 6 *in fine*.

C'est ainsi que la Commission a pu, au cours de 1980, se prononcer sur plusieurs arrêtés : les arrêtés du ministère de l'Intérieur (un arrêté pour les documents des services centraux, un arrêté pour l'administration préfectorale, un arrêté pour les communes), du ministère de la Défense, du ministère de la Culture et de la Communication, du ministère des Universités et du secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre (Recherche) qui d'ores et déjà ont fait l'objet d'avis favorables. Plusieurs autres arrêtés sont en instance d'examen par la Commission, et notamment ceux du ministère de l'Education, du ministère des Affaires étrangères, du ministère de l'Industrie et des secrétariats d'Etat aux Anciens Combattants et aux Postes et Télécommunications.

L'examen des projets d'arrêtés par la Commission a été précédé par une phase d'étude préalable des propositions de l'administration, conduite par un rapporteur particulier.

Les représentants du ministère ont assisté également aux séances au cours desquelles la Commission a examiné les projets, de sorte que des modifications ont pu être apportées. Cette méthode, en tous points comparable à celle utilisée par les formations administratives du Conseil d'Etat, a, jusqu'ici, permis la mise au point de textes approuvés par l'administration comme par la Commission, dont l'avis reste, il faut le rappeler, purement consultatif.

Formellement, les arrêtés reprennent l'intitulé des exceptions de l'article 6 de la loi, et regroupent sous ces différentes rubriques la liste des documents qui ne sont pas susceptibles d'être communiqués. Les arrêtés contribuent donc à l'explication des dispositions de la loi, et facilitent par là même, la mise en oeuvre de la liberté d'accès aux documents administratifs.

Cette procédure étant précisée, il convient de rappeler :

- d'une part, que les dispositions organisant l'accès aux documents administratifs restent applicables dans leur totalité même en l'absence d'arrêtés ;

- d'autre part - et au même titre -, que les exceptions définies par la loi, peuvent être opposées par toute administration ou toute collectivité aux demandes d'accès aux documents même en l'absence de ces arrêtés. Ceci étant dit, il y a lieu de préciser l'interprétation dégagée par la Commission pour chacune des exceptions prévues à l'article 6 de la loi. Cette interprétation n'a pas toujours été partagée par les ministères. Certaines divergences ont subsisté, notamment dans les textes des arrêtés ministériels projetés par les administrations.

La Commission s'est efforcée d'aplanir ces divergences en soulignant - lorsque cela était nécessaire - qu'une interprétation trop large de telle ou telle exception, si elle était reprise par un texte de portée réglementaire, risquait d'encourir la censure du juge administratif.

B) Les exceptions au droit de la communication

1. Le secret des délibérations du gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif

L'intitulé de cette exception, qui tend à protéger les documents relatifs aux décisions prises par les plus hautes autorités de l'Etat, a varié au fur et à mesure du déroulement de la procédure législative, la formule actuelle ayant finalement été préférée à celle, plus simple, du « pouvoir exécutif » parce que cette dernière ne figure point dans la constitution du 4 octobre 1958.

Si l'idée qui sous-tend cette exception demeure admise, sa mise en oeuvre pose toujours des problèmes, dus principalement à l'imprécision de la notion d'« autorité responsable relevant du pouvoir exécutif ». Il n'est pas douteux en effet, que le Président de la République, le Premier ministre, les ministres entrent dans cette catégorie : le problème apparaît pour les fonctionnaires d'un rang élevé qui, parce qu'ils sont nommés par ces autorités, parce qu'ils exercent des responsabilités importantes à la tête de services ou d'organismes administratifs plus ou moins autonomes, semblent eux aussi participer au pouvoir exécutif. La Commission a, s'agissant de cette dernière catégorie d'agents publics, retenu la formulation suivante qu'elle a conseillé de reprendre dans les arrêtés ministériels de l'article 6.

Tombent donc sous le coup de cette exception : « les notes ne comportant pas une interprétation du droit positif ou des descriptions administratives, échangées entre le ministre et ses collaborateurs directs, entre les autorités responsables du pouvoir exécutif, et notamment celles qui rendent compte de leurs délibérations ».

Cette formule est réputée recouvrir l'ensemble des documents échangés entre ministres, entre les ministres et les collaborateurs de leurs cabinets

et les principaux responsables des services de leur département. Les comptes rendus des réunions de ces collaborateurs : réunions de cabinet ou de directeurs, sont également couverts par cette formule.

La Commission a par ailleurs considéré que ne pouvaient être non plus communiqués les comptes rendus des délibérations des organes collégiaux qui concourent à la conception et à la mise en oeuvre des politiques publiques ; pour savoir si un organisme relève de cette catégorie, la Commission s'en remet le plus généralement à un faisceau d'indices : personnalité qui assure la présidence, composition de l'organe, compétence donnée à cet organe par les textes ayant décidé sa création ou organisé son fonctionnement, présence de personnes extérieures à l'administration, et notamment de représentants des usagers ou du public, nature des décisions prises, publicité des débats, déontologie des membres... Par exemple, la Commission a estimé que la Commission des opérations de bourse n'était pas, compte tenu de l'ensemble de ces critères, un organe collégial participant étroitement aux délibérations du gouvernement et relevant directement du pouvoir exécutif.

La Commission estime, enfin, que sont communicables les rapports élaborés notamment par les corps d'inspection et de contrôle, sous réserve bien entendu de leur caractère non nominatif, et de l'intervention effective de la décision qu'ils préparaient (1).

2. Le secret de la défense nationale et de la politique extérieure

Il s'agit là de secteurs de l'action publique qui ont toujours, et pour d'évidentes raisons, été entourés de secret. La Commission veille de manière stricte à l'application de cette exception.

3. La monnaie et le crédit public, la sûreté de l'Etat et la sécurité publique

Cette exception paraît à bien des égards le prolongement de la précédente ; la Commission fait, dans son application, preuve de la même fermeté. Elle n'a pas eu, d'ailleurs, à connaître de beaucoup de cas relatifs à la sauvegarde de notre monnaie et du crédit public ; elle s'est, par contre, souvent prononcée sur les exceptions relatives à la sûreté de l'Etat et à la sécurité publique, qu'elle a interprétées de manière littérale, en y faisant figurer tout ce qui concerne le maintien de l'ordre public, ou, dans un autre ordre d'idées, la sécurité des collections artistiques publiques.

Se fondant sur l'atteinte portée aux nécessités de la sécurité publique, la Commission a donné un avis partiellement défavorable à la communication d'une circulaire confidentielle du secrétaire d'Etat aux Postes et

(1) Voir sur ce point les développements antérieurs.

Télécommunications relatives aux mesures en cas de grève : cette instruction, adressée aux seuls fonctionnaires d'autorité, indiquait la marche à suivre pour maintenir en toutes circonstances les liaisons indispensables à la sécurité physique des personnes et des biens, à la continuité de l'action gouvernementale et aux activités essentielles de la nation. Elle a, par contre, admis que pouvait être communiquée la première partie de la circulaire qui rappelait et interprétait les règles régissant le droit de grève dans la fonction publique (avis du 1^{er} octobre 1980 - Vincent).

4. Documents dont la communication porterait atteinte au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente

Cette exception a été invoquée dans un grand nombre de cas par les administrations pour s'opposer à des demandes de communication. La fréquence avec laquelle elle revient s'explique aisément : la plupart des personnes qui demandent un document ne le font pas par simple curiosité intellectuelle ou intérêt pour la chose publique. Elles agissent très souvent pour faire valoir leurs droits, préparer leur défense, appuyer une thèse : elles ont généralement entamé une action contentieuse ou s'appêtent à mener un procès.

Une application trop sévère et systématique de l'exception mentionnée à l'article 6-4° de la loi priverait donc ces demandeurs d'une chance d'obtenir des pièces qu'ils jugent nécessaires pour l'aboutissement de leur action. En même temps, il convient de ne pas gêner la bonne marche de la justice en intervenant de manière intempestive dans le débat judiciaire.

Aussi, la Commission recherche, cas par cas, dans quelle mesure la communication porterait atteinte ou non au déroulement de la procédure juridictionnelle. Le seul fait qu'une telle procédure soit en cours ne suffit pas à priver le particulier du droit d'accès aux documents qui l'intéressent : le texte exige que la communication de ceux-ci *porte atteinte* au déroulement de la procédure ou des opérations préliminaires. Par exemple un plan d'occupation des sols attaqué par la voie du recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif reste communicable.

Dans cet examen particulier de chaque affaire, la Commission a donné un avis défavorable à la communication :

- de documents intéressant l'instruction judiciaire (rapports de police ou de gendarmerie préalables à une action pénale) (16 avril 1980 - Thonnon) ;
- du dossier personnel d'un agent d'Air-France en conflit du travail avec la compagnie, alors que le juge d'appel n'avait pas encore statué (avis du 28 mai 1980 - Ballini, déjà cité) ;
- d'une partie du procès-verbal de la Commission des opérations de

bourse délibérant sur la conduite à tenir dans plusieurs procès où elle était mêlée (avis du 28 mai 1980 - Jannes) ;

- du rapport d'estimation des Domaines sur la valeur vénale d'une propriété alors que le juge de l'expropriation n'avait pas encore fixé les indemnités (avis du 28 mai 1980 - Vanderschelden). Le même jour, la Commission a donné un avis favorable à la communication d'un tel rapport, la procédure juridictionnelle étant cette fois close (avis du 28 mai 1980 - Moreau).

Dans ces affaires, comme dans les autres qui n'ont pu être citées, la Commission a fondé sa position sur la volonté de ne pas défavoriser une partie en cause, en dévoilant sa défense ou en lui faisant perdre une partie de sa liberté d'agir, et de ne pas empiéter sur le débat juridictionnel. L'intéressé n'est pas privé pour autant de la possibilité d'obtenir les documents auxquels il souhaite avoir accès : mais il appartient au juge d'ordonner cette communication.

A l'inverse, la Commission a refusé à plusieurs reprises d'admettre l'exception tirée de l'article 6-4° alors même qu'un ou plusieurs procès étaient en cours. Par exemple, la partie du procès-verbal de la réunion de la Commission des opérations de bourse qui résume, de manière neutre et objective par la voix d'un rapporteur, les différentes actions judiciaires auxquelles elle est partie prenante peut être communiquée au plaideur opposé (avis du 28 mai 1980 - Jannes, déjà cité).

5. Le secret de la vie privée, des dossiers personnels et médicaux

Les documents entrant dans le cadre de cette exception étant par définition nominatifs, on se bornera à renvoyer à ce qui a été dit plus haut sur ces documents, sauf à signaler que la Commission applique strictement le principe posé par l'article 6 bis de la loi en vertu duquel seul un médecin peut prendre connaissance de documents relatifs à des secrets médicaux : toute personne qui voudra obtenir communication de tels documents la concernant devra donc consulter un médecin à cet effet. Il faut ajouter que ces dispositions qui valent pour les médecins devraient être interprétées comme s'appliquant aux professions para-médicales. Toutefois, la Commission n'a pas encore été saisie d'une demande d'accès à un document « para-médical ».

6. Le secret en matière commerciale et industrielle

L'intervention publique dans la production et les échanges doit s'entourer des mêmes précautions que celles des personnes privées, que protège ce que le langage commun appelle le « secret des affaires ».

Trois thèmes ont en fait été dégagés par la Commission, à l'occasion principalement de l'étude des arrêtés de l'article 6 :

- en matière de recherche, tout d'abord, la Commission a le souci d'éviter que l'application de la loi de 1978 se traduise par la divulgation du contenu des travaux conduits par des laboratoires publics, ou par des laboratoires privés mais avec l'aide de la puissance publique ;
- sur les problèmes de marchés, la Commission, souvent consultée à cet effet, a dégagé une position très claire, qui distingue les documents fournis par les entreprises à l'appui d'une soumission des documents « relatifs à la mise en concurrence », c'est-à-dire notamment dans lesquels l'administration décrit les caractéristiques du bien ou du service faisant l'objet du marché. La Commission considère que les documents fournis par les entreprises, d'ailleurs souvent nominatifs, ne sont pas des documents administratifs, et ne sont donc pas communicables ; quant aux documents relatifs à la mise en concurrence, ils paraissent, par essence, devoir être communiqués, sauf dans le secteur de la défense nationale, où du fait même de l'application du code des marchés, des dispositions particulières plus restrictives sont en vigueur ;
- pour les documents relatifs à des activités purement commerciales, la Commission se montre défavorable à toute communication susceptible d'avoir des incidences sur le fonctionnement normal du marché ; c'est ce qu'elle a en tout cas décidé concernant les interventions de l'Etat sur le marché de l'art. Elle a, de même, exclu du droit d'accès les formules donnant la composition précise d'un produit anti-parasitaire à usage agricole (12 décembre 1979 - Laboratoire coopératif) ou d'un médicament (16 avril 1980 - Laboratoire coopératif).

Ces règles ne font pas, bien entendu, obstacle à l'application du régime de la propriété industrielle, ainsi qu'il sera dit plus bas, qui est un des « secrets protégés par la loi ».

7. La recherche par les services compétents des infractions fiscales et douanières

La difficulté la plus grave rencontrée dans l'application de cette exception, qui s'apparente d'ailleurs à d'autres, et notamment à celle relative au déroulement des procédures engagées devant des juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, et à celle relative au secret de la vie privée, a concerné, au printemps de 1980, l'accès aux rapports de vérification fiscale.

La Commission, qui avait été saisie par le Médiateur, a estimé que les rapports de vérification établis dans le cadre d'une procédure de l'article 1649 quinquies A du code général des impôts ne sont pas communicables aux contribuables ; qu'il en est *a fortiori* de même dans les cas prévus par l'article 1649 quinquies A 4, pour lesquels le législateur a refusé l'application de la procédure contradictoire.

8. Les secrets protégés par la loi

La position que la Commission a adoptée vis-à-vis de cette exception, qui n'est certainement pas sur le même rang que les autres, est originale. Elle a refusé d'y voir une sorte de « fourre-tout » qui justifierait de nombreux refus de communication, et n'en fait application que lorsqu'elle se trouve effectivement en présence d'un secret protégé par un texte législatif spécial.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la Commission ne souhaite jamais reprendre cette exception dans les arrêtés de l'article 6 : elle considère en effet que ces arrêtés n'ont pas à assurer le relais de textes s'appliquant d'eux-mêmes.

Il n'en demeure pas moins que l'application de cette exception est rendue délicate par l'absence de recensement exhaustif de ces « secrets protégés par la loi » ; la Commission souhaite faire procéder en 1981 à un tel recensement.

CHAPITRE II

PROPOSITIONS

Aux termes de l'article 5 de la loi du 17 juillet 1978, la Commission peut « conseiller les autorités compétentes sur toute question relative à l'application de la loi » et « proposer toutes modifications utiles des textes législatifs et réglementaires relatifs à la communication de documents administratifs ».

Sur la base de ces dispositions, la Commission souhaite que le dispositif mis en place en 1978 et 1979 soit complété et approfondi. Elle suggère au gouvernement d'adopter un certain nombre de mesures complémentaires. Ces mesures devraient répondre à un double objectif :

1. Le développement de l'effort d'information et de coordination en matière de communication administrative ;
2. L'amélioration du régime juridique de l'accès aux documents administratifs, défini par les lois du 17 juillet 1978 et du 11 juillet 1979.

SECTION 1

Le développement de l'effort d'information et de coordination en matière de communication administrative

Depuis 1978 de nombreux textes - intéressant la communication entre les administrations et les administrés - sont intervenus à l'initiative soit du gouvernement, soit du législateur. Plusieurs de ces textes concernent directement la « communication administrative ». Il suffira ici de rappeler l'existence :

- de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;
- de la loi n° 78-22 du 10 janvier 1978 relative à l'information et à la protection des consommateurs dans le domaine de certaines opérations de crédit ;
- de la loi n° 78-23 du 10 janvier 1978 sur la protection et l'information du consommateur ;
- de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives ;
- de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs ;
- de la loi n° 79-756 du 13 juillet 1979 relative à l'information et à la protection des emprunteurs dans le domaine immobilier...

Cette liste est loin d'être exhaustive. Il faudrait y ajouter les textes créant une série de droits individuels et collectifs se rapportant à l'environnement esthétique et biologique, découlant de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature et des dispositions du code de l'urbanisme.

Ces textes présentent principalement deux caractéristiques communes :

- ils sont pragmatiques et opérationnels : ils créent, en effet - en même temps qu'ils posent les principes des nouveaux droits des administrés - les procédures et les structures qui doivent permettre le libre développement de ces droits ;
- ils sont de portée très générale : ces textes s'appliquent, dans l'ensemble, au-delà du secteur public, aux organismes de statut privé chargés d'un service public.

La Commission se félicite de cette évolution. Toutefois, il lui paraît nécessaire et opportun de suggérer au gouvernement un double effort de coor-

dination, d'une part, et d'information, d'autre part, à un moment où la multiplication de ces textes ambitieux et relativement complexes a, peut-être, surpris les administrés. Ces textes ne sont pas toujours simples et clairs et leur portée a souvent échappé aux administrés.

1.1 La recherche d'une certaine cohérence administrative

Les récentes années ont incontestablement marqué une étape importante dans le processus de réforme de l'administration française, plus importante - par son inspiration - que les précédentes étapes franchies dans les années 1960.

Il est temps de rechercher une certaine cohérence - non pas, au point de vue des finalités poursuivies tant celles-ci sont claires et justifiées - mais au niveau de l'application des réformes intervenues au point de vue de l'action quotidienne des administrations.

a) La création par un décret n° 80-831 du 23 octobre 1980 d'un ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des réformes administratives, va dans le sens de cette politique de remise en cohérence des différentes réformes intervenues depuis 1978.

Ce ministre est en effet chargé « de préparer en liaison avec les ministres intéressés, les réformes de procédure, de méthode et d'organisation tendant à simplifier les rapports entre les services publics et les usagers et à faciliter l'accomplissement des formalités administratives... ». Il sera chargé, en particulier, de suivre l'exécution par les administrations des recommandations du Médiateur.

b) La Commission d'accès aux documents administratifs recommande, dans cet esprit, la création auprès du Premier ministre, d'un « groupe consultatif » associant les principaux organismes chargés de l'application des lois mentionnées plus haut qui fonctionnerait dans le cadre du secrétariat général du Gouvernement.

Ce groupe réunirait en particulier les représentants :

- de la Commission d'accès aux documents administratifs ;
- de la Commission de coordination de la documentation administrative ;
- de la direction des Archives de France ;
- de la direction de la Documentation Française, du Journal Officiel et de l'Imprimerie nationale.

Le Médiateur et la Commission nationale Informatique et Libertés seraient invités à participer aux travaux de ce groupe.

Il ne s'agirait pas de créer une nouvelle structure, s'ajoutant à l'organigramme déjà complexe de notre administration. Mais ce groupe se réunirait de façon informelle, sur l'initiative du secrétaire général du Gouvernement, une ou deux fois par an, pour faire le point de l'application des textes et dégager des enseignements communs.

Parallèlement à ces réunions de coordination, les contacts bilatéraux entre les institutions ayant les mêmes sujets de préoccupation seraient développés. Trois exemples peuvent être donnés dans ce domaine des relations bilatérales.

- Les relations doivent être étroites entre le Médiateur et la Commission d'accès aux documents administratifs. Les deux institutions participent du même esprit : la prévention des litiges contentieux. Le Médiateur sera certainement saisi de réclamations fondées sur l'application de la loi du 17 juillet 1978. A l'inverse, la Commission reçoit de nombreuses réclamations qui ne relèvent pas de sa compétence mais de celle du Médiateur.

- S'agissant de l'accès des citoyens aux documents administratifs, la loi du 17 juillet 1978 et son décret d'application du 22 septembre 1979 ont confié à des commissions différentes des tâches pourtant assez proches. Si la Commission d'accès aux documents administratifs s'est vue confier, par la loi, la mission de donner son avis sur l'accès d'un citoyen à un document déterminé et identifié, c'est la Commission de coordination qui s'est vue donner, par décret, la tâche d'organiser la procédure d'identification et de signalisation des documents. Cette répartition des tâches a sa logique. Toutefois, les deux Commissions travaillent séparément, alors qu'il est de l'intérêt général, qu'elles poursuivent leurs travaux en étroite coordination.

- S'agissant de la protection de la vie privée des citoyens, la loi du 17 juillet 1978, dans son article 3, introduit une distinction importante entre les fichiers informatisés et les fichiers qui ne le sont pas. Les premiers relèvent exclusivement de la compétence de la Commission nationale Informatique et Libertés. Les seconds relèvent aussi de la Commission d'accès aux documents administratifs. Certaines procédures adoptées par la première pourraient utilement inspirer la seconde. Pourtant, s'il n'existait pas une certaine communauté de membres, les deux commissions n'auraient pas l'occasion de travailler de concert.

En formulant cette proposition, la Commission d'accès est animée par une double conviction :

- la première est que la communication doit d'abord exister entre les divers services compétents, pour qu'elle puisse s'établir avec les citoyens ;

- la seconde est que la coordination ne peut se développer que si elle est organisée et prévue par des textes.

1.2. L'amélioration de l'information sur l'accès aux informations administratives

Les textes de loi, cités plus haut, sont complexes, techniques et procéduraux. Il peut paraître paradoxal de constater que les textes sur la transparence sont eux-mêmes obscurs pour beaucoup de Français. Mais hélas, ils s'apparentent, par leurs dédales de procédures, de délais, de conditions, d'exceptions aux règles, à une sorte de « jeu de l'oie » administratif dans lequel l'administré peut parfois rester à la case départ.

Un effort prioritaire doit être fait pour mieux informer les administrés de l'ensemble des procédures d'information mises à leur disposition. Cet effort doit répondre - pour être efficace - à un certain nombre d'exigences :

- il doit être adapté à ses destinataires :

Il n'existe pas un public pour l'administration, mais des publics. L'information diffusée à certaines catégories socio-professionnelles, par exemple, ne saurait être la même que celle destinée à l'ensemble des administrés ;

- il doit être diversifié dans ses modalités :

Il existe de nombreux supports pour l'information. L'Etat doit se servir du support susceptible d'atteindre avec le maximum d'efficacité la cible qu'il s'est désignée. A cet égard, il faut regretter que le service public de la radio et la télévision soit resté, dans l'ensemble, indifférent aux réformes réalisées depuis 1978 ;

- il doit être précis, complet :

L'information destinée aux administrés ne doit être ni partielle ni partielle. Un citoyen désireux aujourd'hui, de connaître ses droits d'accès à l'information administrative dispose-t-il d'un document général, simple et présentant de façon globale, accessible et compréhensible chacun de ses droits nouveaux ? La réponse est évidemment négative. Il appartient donc à l'Etat de combler cette lacune en publiant les documents d'information qui font défaut, et qui devront respecter l'exigence d'une rédaction en français courant.

Ces principes étant rappelés, la Commission suggère que soient engagés, en 1981, les efforts d'information suivants :

- pour les administrations de l'Etat :

Il s'agit des administrations centrales de l'Etat, de leurs services extérieurs et des établissements publics de l'Etat.

. Développement d'action d'information et de sensibilisation à l'intention des fonctionnaires. La Commission va proposer en 1981 aux administrations des réunions conjointes dont l'objet sera l'application de la loi du 17 juillet 1978. Des contacts seront pris avec les principales écoles de formation. Ces actions seront menées dans la mesure des moyens de la Commission.

. Etude, au sein du secrétariat général du Gouvernement, d'une cellule de centralisation et de coordination des informations sur les documents communicables et ceux qui ne le sont pas. Il s'agirait de créer, à côté du fichier législatif du secrétariat général du Gouvernement, mais dans des proportions évidemment beaucoup plus modestes :

- un répertoire des circulaires, instructions, notes, directives élaborées par les administrations et communicables sur le terrain de l'article premier de la loi ;

- un fichier des services compétents - au sein des administrations centrales - pour suivre l'application de la loi du 17 juillet 1978, avec leurs adresses et leurs coordonnées téléphoniques ;

- un fichier, tenu à jour, des textes relatifs aux différents « secrets protégés par la loi » ; des avis de la Commission ; des arrêtés ministériels pris en application de l'article 6 de la loi ; des circulaires relatives à la communication des documents...

. Engagement d'une campagne nationale d'information sur le thème de « l'administration transparente », différenciée selon les publics et associant, le cas échéant, les stations régionales de télévision et Radio-France. La préparation de cette campagne incomberait au ministre chargé des réformes administratives. Des missions conjointes Médiateur-Commission nationale de l'Informatique-Commission d'accès aux documents administratifs-Commission de coordination de la documentation administrative seraient envoyées en province et développeraient auprès des services extérieurs de l'Etat des actions de sensibilisation, de conseils et d'information.

Le « groupe consultatif » d'experts pourrait être consulté sur les orientations et les modalités de cette campagne.

La Documentation Française serait étroitement associée à cette campagne ainsi que le Service d'information et de diffusion, organismes qui disposent d'une grande expérience et d'un certain nombre de moyens.

La réussite de cette campagne suppose un financement approprié et une préparation minutieuse et rigoureuse. Ces exigences, il est à peine utile de le souligner, sont les conditions préalables au succès de la campagne projetée.

- pour les collectivités locales :

Les réformes intervenues en 1978-1979 intéressent toutes, plus ou moins directement, les collectivités locales. L'autonomie de celles-ci justifie que des actions spécifiques soient engagées à l'intention des collectivités locales, à l'égard desquelles l'Etat n'a qu'un pouvoir de conseil et de tutelle. Ces actions pourraient revêtir deux formes :

. l'information par l'intermédiaire des autorités de tutelle.

Les préfets et les sous-préfets constituent incontestablement les meilleurs

relais pour faire passer auprès des collectivités locales l'information sur les réformes qui intéressent de l'intérieur l'administration. Ils le sont d'ailleurs également à l'égard des administrations locales, tout au moins pour les services extérieurs soumis au pouvoir de coordination des préfets. Les préfets pourraient être chargés - par circulaire du Premier ministre - du suivi - au plan local - de l'application des lois sur l'accès aux documents administratifs, sur la signalisation des documents, sur la motivation des décisions administratives...

A l'égard des élus locaux, les préfets ne peuvent agir que dans le cadre de leurs responsabilités spécifiques d'autorités exécutives du département ou d'autorités de tutelle des communes. Cet aspect de leurs tâches pourrait être exposé et orienté par une circulaire du ministère de l'Intérieur.

. l'information directe auprès des élus locaux.

Les associations des élus locaux, les maires des grandes villes, et surtout les maires des petites communes, les présidents des conseils généraux, pourraient être sensibilisés par des actions d'information appropriées. Un colloque pourrait être organisé. La presse spécialisée devrait servir de relais préférentiel. Sans aller jusqu'à souhaiter la création au niveau national d'une presse exclusivement spécialisée dans les problèmes d'information administrative - comme le sont, aux États-Unis, « Access Reports » ou « Legal Times » ou « Privacy Journal » - il serait souhaitable que les journaux plus particulièrement destinés aux élus locaux ouvrent plus largement leurs colonnes aux institutions chargées de l'application des lois récentes.

Au sein des mairies, un effort d'organisation reste encore à engager. Beaucoup d'élus locaux ignorent encore l'existence des lois sur l'accès aux documents administratifs.

SECTION 2

L'amélioration du régime juridique de l'accès aux documents administratifs

S'agissant de l'aspect plus spécifique de l'accès aux documents administratifs, dont le régime a été fixé par la loi du 17 juillet 1978, complétée par la loi du 11 juillet 1979, la Commission d'accès aux documents administratifs souhaite voir :

- 2.1. d'une part, élargies les missions qui lui sont confiées par la loi ;
- 2.2. d'autre part, renforcée son autorité.

2.1. Un élargissement des missions de la Commission d'accès aux documents administratifs

On l'a vu, la compétence de la Commission est double. Elle concerne, d'une part, les informations détenues par les administrations ou les organismes et institutions locales ou à caractère public, et d'autre part, les documents élaborés par ces organisations. Un élargissement des responsabilités de la Commission est souhaitable à ces deux points de vue.

2.1.1. L'accès aux informations administratives

Un seul article de la loi du 17 juillet 1978 est consacré à l'accès aux informations administratives. L'aspect novateur de cet article a été suffisamment souligné dans le corps de ce rapport. Il s'agit ici de formuler des propositions susceptibles de conférer aux dispositions législatives leur véritable portée. Ces propositions visent un double objectif :

- permettre aux citoyens d'être assurés que des décisions opposables soient prises par les services sur la base d'informations sûres ;
- permettre aux services d'accomplir leurs tâches sans courir le risque d'être paralysés à tout moment par une initiative particulière.

Afin d'atteindre ce double objectif, il serait souhaitable que les pouvoirs publics complètent les dispositions juridiques existantes et comblerent le vide relatif, ouvert par l'article 3 de la loi du 17 juillet 1978. Cette action

complémentaire doit concerner aussi bien l'accès aux informations individuelles que l'accès aux informations collectives.

. *L'accès aux informations individuelles*

Le principe figure dans la loi du 17 juillet 1978. Il n'est donc pas nécessaire de prévoir ici l'intervention du législateur. En revanche ses modalités d'application doivent donner lieu à l'intervention d'un décret. Ce décret devra préciser les modalités d'accès d'un particulier « aux informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées », ainsi que celles selon lesquelles il peut « sur sa demande, consigner en annexe au document administratif, ses observations à l'égard de ces conclusions ». Il pourrait :

- prévoir l'obligation d'apposer sur tout document communiqué dans le cadre de cette procédure un cachet « consulté en application de l'article 3 de la loi du 17 juillet 1978 » ;
- prévoir un cachet complémentaire lorsque l'intéressé utilise la possibilité qui lui a été donnée de consigner ses observations en annexe, cachet obligatoirement apposé sur le document original ;
- fixer les conditions de délai dans lesquelles les services doivent communiquer ces informations ;
- préciser les formes sous lesquelles les observations « consignées en annexe » doivent être présentées, et annexées ;
- fixer les grands principes que doivent respecter les services qui sont soumis à l'obligation de fournir des informations à un administré. La Commission suggère à cet égard de retenir les critères suivants. Les informations devront être :
 - précises ;
 - complètes ;
 - appropriées ;
 - actualisées ;
- définir avec soin la procédure d'actualisation des données et de suivi des observations d'un citoyen.

La Commission souhaite être chargée de préparer ce décret et d'en suivre l'application après son intervention. Cette mission entre, en effet, dans la logique de sa compétence. Au surplus, il est souhaitable de ne pas multiplier les organismes chargés de suivre l'application des réformes administratives. Enfin, l'accès aux informations est inséparable de l'accès aux documents qui les contiennent.

. *L'accès aux groupements d'information*

Il faut entendre par « groupement d'information », les groupements de documents classés en fonction d'un nom, d'un numéro, ou de critères

permettant d'identifier une personne. Il s'agit, en quelque sorte de fichiers, non informatisés, qui correspondent à ce que les anglo-saxons appellent les « systems of records ».

L'accès aux informations contenues dans ces fichiers peut s'effectuer dans les conditions prévues à l'article 3 de la loi du 17 juillet 1978. La Commission d'accès souhaite que soient, là encore, précisées par décret, les modalités pratiques d'application de cet article, pour cette catégorie particulière d'informations administratives.

Il ne s'agit pas, pour la Commission d'empiéter sur le domaine de compétence de la Commission nationale Informatique et Libertés. Mais la loi du 17 juillet 1978 prévoit une procédure particulière d'accès à ces fichiers non informatisés, donc manuels, contenant des informations qui peuvent être nominatives ou non nominatives. Cette procédure est celle de l'article 3 de la loi. Il serait sans doute utile que soient précisées les conditions dans lesquelles les citoyens peuvent accéder à ces fichiers et qu'ainsi soient harmonisées les missions respectives de deux Commissions. Cette réflexion pourrait être confiée à un groupe de travail conjoint aux deux Commissions. Si cela s'avérait nécessaire, un texte serait donc élaboré.

2.1.2. L'accès aux documents administratifs

S'agissant de l'accès direct aux documents administratifs - et non plus aux informations contenues dans ces documents et opposées à un citoyen - le texte de la loi du 17 juillet 1978 est assez précis.

Toutefois, la Commission souhaiterait voir élargie sa mission et être associée plus étroitement à l'application du décret du 22 septembre 1979 organisant la procédure de signalisation des documents administratifs. Il n'est ni rationnel ni efficace de laisser en dehors de cette importante entreprise qui consiste à signaler l'existence de documents - ou à les publier - la Commission chargée de donner un avis sur leur communicabilité. Il y a là une lacune du décret du 22 septembre 1979 qu'il convient de combler. Ceci est d'autant plus choquant que la Commission d'accès aux documents administratifs est, en revanche, chargée d'aider les administrations dans l'élaboration des arrêtés ministériels fixant la liste des documents qui ne sont pas communicables.

2.2. Un renforcement de l'autorité de la Commission

Il va de soi que l'élargissement des missions de la Commission, s'il était accepté par le gouvernement, supposerait un renforcement des moyens en personnel et des moyens de fonctionnement de la Commission. Les

propositions faites dans le rapport ont été formulées dans la perspective d'un maintien de la réglementation en vigueur. Si une étape supplémentaire devait être franchie, il faudrait, à l'évidence, doter la Commission des moyens nécessaires.

Ceci étant rappelé, l'application de la loi du 17 juillet 1978 a mis en évidence des lacunes juridiques ou des imprécisions qui affaiblissent l'autorité de la Commission et contribuent également au respect insuffisant de la volonté du législateur. Ces lacunes ou insuffisances intéressent :

- les modalités pratiques d'accès aux documents administratifs ;
- la définition des exceptions au principe de la communication ;
- la mise en oeuvre pratique de la loi.

2.2.1. Les modalités pratiques d'accès aux documents administratifs

La Commission souhaite qu'interviennent rapidement :

- d'une part, un décret fixant les modalités de tarification des copies délivrées en application de la loi ;
- d'autre part, une circulaire du Premier ministre rappelant les principes de la loi et demandant aux administrations de prendre un certain nombre de mesures d'organisation interne, évoquées dans le cours de ce rapport.

2.2.2. La définition des exceptions au principe de la communication

La Commission souhaite que le Premier ministre rappelle aux ministres qui ne s'y sont pas encore engagés, qu'ils doivent en application de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, prendre des arrêtés fixant la liste des documents non communicables.

2.2.3. La mise en oeuvre pratique de la loi

La Commission souhaite que soient apportées les modifications suivantes :

. Modifications relatives à l'organisation de la Commission

La Commission propose :

- de modifier le dernier alinéa de l'article premier du décret du 6 décembre 1978 en lui substituant la rédaction suivante : « Le président peut appeler, en outre, à participer aux travaux de la Commission, à titre consultatif, un représentant de l'administration, de la collectivité publique, de l'établissement public ou de l'organisme chargé de la gestion d'un service public, intéressé par la délibération. Il peut également, lorsqu'il

l'estime nécessaire, inviter la personne qui a demandé le document à présenter ses observations orales devant la Commission » ;

- de compléter ainsi le premier alinéa de l'article 2 du décret précité :
« Le président de la Commission d'accès aux documents administratifs peut désigner, pour assister la Commission dans ses travaux, des rapporteurs choisis parmi les magistrats et fonctionnaires de catégorie A et assimilés. Le rapporteur général est choisi parmi les rapporteurs. Il est nommé par arrêté du Premier ministre. Il est habilité à recevoir du président de la Commission délégation de compétence et de signature ;

- de compléter le deuxième alinéa de l'article 2 par les dispositions suivantes :

« Un correspondant de la Commission sera désigné par les ministres au sein de chaque administration centrale de l'Etat. Les préfets sont, pour les départements, les correspondants de la Commission »

. Modifications relatives aux pouvoirs d'instruction de la Commission

La Commission propose :

- de modifier le dernier alinéa de l'article 2 du décret du 6 décembre 1978 en lui substituant la rédaction suivante :

« Les administrations de l'Etat, 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. Lorsque la Commission doit émettre un avis dans les conditions prévues à l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978, ce délai ne peut être supérieur à quinze jours. Le défaut de réponse à l'expiration de ce délai vaut acceptation, par l'organisme concerné, de communiquer le document. Ce délai peut exceptionnellement être prolongé » ;

- d'ajouter un quatrième alinéa à l'article 2 du décret précité, ainsi rédigé :

« Les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, les organismes chargés de la gestion d'un service public sont tenus d'apporter à la Commission les concours nécessaires. Le président de la Commission peut notamment demander au Conseil d'Etat, à la Cour des Comptes, aux services de l'inspection générale des finances ou de l'inspection générale de l'administration, d'étudier toute question soulevée par l'application des textes législatifs ou réglementaires relatifs à la communication de documents administratifs »

. Modifications relatives aux pouvoirs de contrôle de la Commission

La Commission propose :

- d'ajouter un cinquième alinéa à l'article 2 du décret du 6 décembre 1978 ainsi rédigé :

« Dans le rapport annuel de la Commission, il sera fait mention des administrations, collectivités territoriales, établissements publics et organismes chargés de la gestion d'un service public qui auront refusé de communiquer un document, pourtant communicable en vertu des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 » ;

- d'ajouter un article au décret du 6 décembre 1978 ainsi rédigé :

« La Commission peut, exceptionnellement, saisir le Premier ministre d'un refus de communiquer un document opposé par une administration, un établissement public ou un organisme chargé de la gestion d'un service public.

« Chaque année, les ministres font parvenir au président de la Commission d'accès aux documents administratifs, un compte rendu de l'application par leurs administrations des dispositions législatives et réglementaires relatives à la communication de documents administratifs. »