



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Premier ministre

Cada

commission d'accès aux
documents administratifs
www.cada.fr

Rapport d'activité de l'année 2002

Avant-propos

Au cours de l'année 2002, l'activité de la CADA a poursuivi sa progression, sur un rythme toutefois moins soutenu que par le passé (+2% en variation annuelle, contre environ 12% en 1999 et 2000). Le cap des 5000 affaires a été franchi, puisque la commission a traité 5081 saisines. A ces demandes écrites se sont ajoutées les demandes d'information par téléphone qui parviennent toujours en grand nombre au secrétariat général de la commission (environ 800 appels par mois) ainsi que les demandes par messagerie électronique (20 à 30 par semaine). La gestion du site internet et la messagerie électronique ont entraîné un accroissement et une diversification de ses tâches.

L'année 2002 a d'abord été marquée par l'intervention de deux nouvelles réformes législatives en matière de droit d'accès. La loi du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'Etat a institué une procédure spéciale pour l'accès des anciens pupilles et personnes adoptées à leur dossier personnel, sous l'égide d'une nouvelle autorité administrative indépendante, le Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP). La loi du 2 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé a quant à elle réorganisé les conditions d'accès au dossier médical.

Les apports de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui a profondément modifié, à son article 7, le titre Ier de la loi du 17 juillet 1978, ont continué de faire sentir leurs effets, notamment en ce qui concerne la communication des documents d'archives publiques. La CADA a eu à se prononcer au cours de l'année de 2002 sur 36 demandes faisant suite à des refus d'accès par dérogation et a pu à cette occasion continuer à préciser sa jurisprudence en la matière. Les demandes portant sur des documents numériques continuent elles aussi de progresser, mais à un rythme moins rapide que ce que l'on pouvait escompter.

Pour le reste, l'activité de la CADA se caractérise par une remarquable stabilité : l'origine des demandes et la nature des documents demandés demeurent à peu de chose près inchangées depuis plusieurs années. Les autres modifications apportées par la loi du 12 avril 2000 n'ont occasionné ni une grande poussée du nombre des saisines, ni un bouleversement dans la répartition des différents secteurs de l'activité administrative concernés par les saisines. La part des demandes portant sur des documents évidemment communicables reste, comme par le passé, très importante.

Au terme de cette nouvelle année d'activité, la commission constate une fois encore qu'en matière de communication, les meilleurs textes trouvent rapidement leurs limites lorsque les services administratifs ne se donnent pas les moyens de les appliquer. Souhaitant contribuer à une remobilisation des administrations autour de la transparence, elle a pris l'initiative d'organiser, conjointement avec l'IFSA, à l'occasion du XXVème anniversaire de la loi du 17 juillet 1978, un colloque qui se tiendra les 16 et 17 octobre 2003 au Palais du Luxembourg. Elle espère que cette manifestation permettra de tracer de nouvelles perspectives pour une administration modernisée et au service du public.

Première partie

Deux nouvelles réformes législatives du droit d'accès

A. La communication des dossiers de pupilles

La CADA pointait depuis longtemps les insuffisances du dispositif de droit commun en matière d'accès pour traiter de façon satisfaisante les demandes présentées par d'anciens pupilles et personnes adoptées à la recherche de leurs origines.

Trop manichéen, le régime institué par la loi du 17 juillet 1978 ne constituait pas le dispositif adéquat pour arbitrer entre la volonté des parents biologiques de garder leur identité secrète et le souhait légitime des pupilles et personnes adoptées à connaître leurs origines.

L'adoption de la loi du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'Etat met heureusement un terme à cette situation. Elle institue ainsi, sous l'égide du Conseil National pour l'accès aux origines personnelles, un véritable régime de médiation permettant de résoudre les litiges susceptibles de naître entre les services de l'aide sociale à l'enfance et les anciens pupilles souhaitant accéder aux informations figurant dans leurs dossiers. La mise en place de ce dispositif conduit naturellement au tarissement des affaires portées jusqu'ici devant la CADA. Toutefois, l'année 2002 a été en la matière une année de transition, le CNAOP n'ayant commencé à fonctionner qu'à la fin du mois d'août 2002, lorsque ses membres ont été nommés.

Dans l'intervalle, la commission s'est efforcée de tenir compte, pour traiter les 132 demandes d'avis et de conseils qui lui sont parvenues, des nouvelles règles de fond posées par la loi du 22 janvier 2002 en ce qui concerne l'accès des anciens pupilles aux informations permettant d'identifier leurs parents biologiques.

Contrairement à la position qu'elle avait prise sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, elle a considéré qu'il ne lui semblait plus possible de permettre au pupille ou à la personne adoptée d'accéder à son dossier lorsque celui-ci ne comportait aucune mention indiquant que les parents avaient entendu renoncer à garder leur identité secrète. En effet, elle a relevé que, en l'absence de précisions sur ce point dans les dossiers, la loi du 22 janvier 2002 faisait de la consultation du parent concerné un préalable obligatoire avant toute communication. Elle a donc recommandé aux services de l'aide sociale à l'enfance, dans l'attente de l'entrée en vigueur de la loi, de tenter, de prendre contact avec la mère avant de donner suite à une demande de communication portant sur un dossier ne comportant pas de renonciation expresse au secret (conseil n° 20022103 du 13 juin 2002, président du conseil général de Saône et Loire).

Dès que le CNAOP a été installé, la CADA a estimé qu'elle n'était plus compétente pour connaître de ces affaires (conseil n°20023328 du 5 septembre 2002, président du conseil général de la Vendée). Afin de faciliter le traitement des demandes encore en instance, il a été décidé de transmettre directement celles-ci au CNAOP, après information du demandeur. 28 demandes ont ainsi été réorientées vers le CNAOP au cours des quatre derniers mois de 2002.

La CADA a cependant été amenée à constater que certaines demandes d'accès à des dossiers de pupilles continuent à relever de son champ d'intervention. Il en va ainsi lorsque la demande n'a pas pour objet l'identification des parents biologiques, soit que celle-ci soit déjà connue soit que le demandeur n'entende pas exercer le droit que lui reconnaît la loi du 22 janvier 2002 (conseil n° 20023634 du 19 septembre 2002, président du conseil général des Hautes Pyrénées).

B. L'accès au dossier médical

La loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé a modifié à son article 14 les règles d'accès aux dossiers médicaux ainsi qu'aux documents contenant des informations à caractère médical.

Désormais, en vertu du nouvel article L. 1111-7 du code de la santé publique, les patients peuvent accéder directement à leur dossier médical sans passer par la médiation d'un médecin. De plus, le délai de communication est raccourci à 8 jours pour les documents contenant des informations médicales de moins de cinq ans. Il est en revanche porté à deux mois pour les informations plus anciennes. Les mineurs bénéficient d'un droit de regard quant aux modalités d'accès de leurs parents à leur dossier médical. L'article L.1110-4 du code de la santé publique permet enfin aux ayants droit d'un patient décédé d'accéder de plein droit au dossier médical de celui-ci, sauf circonstances particulières. L'ensemble de ces règles s'appliquent, au-delà des dossiers médicaux détenus par les établissements et professionnels de santé, à l'ensemble des documents contenant des informations à caractère médical, comme le précise l'article 6II de la loi du 17 juillet 1978, dans sa rédaction issue de la loi du 17 juillet 1978. La CADA voit sa compétence consacrée en matière d'accès aux dossiers médicaux revêtant un caractère administratif.

Contrairement à ce que l'on avait pu craindre, ces nouvelles dispositions n'ont pas entraîné une explosion du nombre de demandes dont a été saisie la CADA. Le nombre de saisines portant sur cette matière a néanmoins été relativement important : environ 400 demandes pour l'année 2002 (dont une trentaine de demandes de conseil), contre 300 en 2001. Même si son propre délai d'intervention n'a pas été modifié, la CADA s'est attachée à intervenir le plus rapidement possible en particulier lorsque la demande de communication était faite par le patient lui-même.

Pour l'année 2002, le sens des avis rendus est le suivant :

379 demandes d'avis						
sens de l'avis rendu						
Favorable		Sans objet		Défavorable	Incompétence	Irrecevable
240		117		16	22	10
Suite de l'avis (1)		Motif de l'avis				
Avis suivi	Avis non suivi	communiqué	inexistent	vie privée (*)	établiss. privé (*)	renseignement (*)
186	5	79	29	13	16	4

(1) lorsque l'établissement en a informé la CADA

(*) motif retenu le plus fréquemment observé

La CADA a estimé que la loi du 4 mars 2002 était d'application immédiate, pour celles de ses dispositions concernant le droit d'accès et elle en tiré très rapidement les conséquences dans ses avis et conseils (conseil n° 20021284, directeur général de l'assistance publique des hôpitaux de Marseille).

Comme on pouvait s'y attendre, les demandes émanent dans la très grande majorité des cas des patients eux-mêmes. La CADA n'a ainsi enregistré au cours de l'année 2002 aucune demande faite par un tiers n'ayant aucun lien avec le patient. Les cas où elle a émis un avis défavorable en invoquant le secret de la vie privée du patient correspondent donc uniquement à des demandes formées par des proches du patient n'ayant pas la qualité d'ayants droit. En effet, la commission a constaté que les dispositions de la loi du 2 mars 2003 réservaient désormais aux seuls ayants droit, au sens successoral du terme, la possibilité d'accéder au dossier médical d'un patient décédé (avis n° 20024531 du 21 novembre 2002, directeur du CHS Sevrey). Encore l'exercice de ce droit reste-t-il soumis au respect de certaines conditions.

L'article L1110-4 nouveau du code de la santé publique issu de la loi du 4 mars n'autorise en effet un tel accès que si le patient lui-même ne s'y est pas opposé de son vivant et à la condition que la démarche des ayants droit soit nécessaire « *pour leur permettre de connaître la cause de la mort, de défendre la mémoire du défunt ou de faire valoir leurs droits* » (avis n° 20022246 du 27 juin 2002, directeur du centre hospitalier Bretagne Atlantique). La CADA rappelle donc systématiquement aux établissements de santé qui la saisissent sur ce point la nécessité de vérifier que ces conditions sont bien remplies. Il est vrai que le contrôle des motivations de la demande n'est pas très facile à effectuer. En cas de doute, celui-ci doit profiter aux demandeurs.

Aucun autre motif ne saurait justifier le rejet d'une demande d'accès formulée par un ayant droit. La CADA a notamment été amenée à relever qu'un désaccord entre ayants droit était sans incidence sur l'exercice du droit d'accès (avis n° 20022246 du 27 juin 2002, directeur du centre hospitalier Bretagne Atlantique). De même, elle a rappelé que la loi plaçait tous les ayants droit sur le même plan et que la communication ne pouvait donc être subordonnée à l'accord des autres titulaires du droit d'accès.

La CADA a enfin été amenée à préciser le régime applicable pour la communication du dossier des personnes mineures (conseil n°200224609 du 19 décembre 2002 Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire). Elle a rappelé que le droit d'accès continuait d'appartenir comme par le passé aux titulaires de l'autorité parentale, sans qu'il y ait lieu de rechercher systématiquement l'accord de l'intéressé. Toutefois, en vertu de l'article L.1111-7 du code de la santé publique, le mineur peut exiger la présence d'un médecin. Par ailleurs, lorsque son dossier contient des éléments se rapportant à des soins dispensés sans le consentement de ses parents, en application de l'article L.1111-5 de ce code, il peut s'opposer à la communication de ceux-ci.

De façon générale, la CADA s'est efforcée d'interpréter ces nouvelles dispositions dans un sens libéral, afin de faciliter l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs et de ne pas le limiter au-delà de ce que le législateur a voulu. Elle ne peut par ailleurs que se féliciter de constater que ces nouvelles dispositions vont toutes résolument dans le sens de la transparence.

Deuxième partie

Les apports de la loi du 12 avril 2000

La présentation des différentes innovations résultant de la loi du 12 avril 2000 et de leur incidence pratique sur l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs a déjà été faite dans le rapport d'activité de la CADA 1999-2000 (La Documentation française – 2001). Deux ans après, deux éléments méritent une mention particulière : l'examen des demandes d'accès fondées sur la loi du 3 janvier 1979 sur les archives et la communication des documents numériques.

A. Les demandes fondées sur la loi archives

La loi du 3 janvier 1979 définit les délais au-delà desquels les documents administratifs non communicables sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, ou de toute autre disposition particulière deviennent librement accessibles. Ce délai, fixé par les articles 6 et 7 de la loi, varie entre 30 et 150 ans selon le caractère plus ou moins sensible des informations protégées. Toutefois, en vertu de l'article 8 de la loi du 3 janvier 1979, l'administration des archives peut autoriser, à titre dérogatoire, la consultation de documents d'archives même lorsque le délai n'est pas encore expiré. Cette dérogation, qui peut être assortie de restrictions, est subordonnée à l'accord du service versant.

Depuis l'intervention de la loi du 12 avril 2000, qui l'a rendu compétente pour l'examen des demandes de communication fondée sur la loi du 3 janvier 1979, la CADA peut être saisie, dans le cadre d'un recours précontentieux obligatoire, par les personnes qui entendent contester un refus de dérogation. Son intervention est alors de nature bien différente de celle qui est la sienne lorsqu'elle est saisie sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978. En effet, il lui faut alors évaluer au cas par cas si les motifs qui fondent la démarche du requérant justifient qu'il soit dérogé à la protection organisée par la loi. Elle met donc en balance, lorsqu'elle se prononce, d'une part, l'objet de la demande et les motivations du demandeur (recherche scientifique, curiosité personnelle, intérêt familial) et d'autre part, l'ampleur de l'atteinte aux intérêts protégés par la loi qu'impliquerait l'octroi de la dérogation.

Entre le 24 août 2000, date du premier avis concernant un refus de dérogation et le 31 décembre 2001, la CADA a rendu 44 avis en matière de dérogation, dont 29 favorables au demandeur. 23 demandes concernaient des fonds d'archives publiques conservés par des services dépendant du ministère de la culture (direction des archives de France). Les 21 autres avis concernaient des archives conservées par les différents services historiques du ministère de la Défense. On note qu'aucun avis ne concernait les archives du ministère des Affaires étrangères ou de la préfecture de police de Paris. Enfin, sur les 29 avis favorables rendu par la CADA, seuls 9 ont été suivis. Dans 15 cas, l'administration a fait savoir qu'elle maintenait sa position de refus malgré l'avis favorable rendu par la CADA. Dans 5 cas enfin, elle n'a pas fait connaître les suites réservées à l'affaire.

Au cours de l'année 2002, la CADA a examiné 36 demandes de dérogation et a rendu un avis favorable dans 22 cas. Sur ces 36 avis, 20 portaient sur des fonds d'archives publiques conservés par des services d'archives dépendant du ministère de la culture (direction des archives de France), 15 concernaient les services d'archives relevant du ministère de la Défense, et enfin, une demande faisait suite à un refus de dérogation émanant du ministre des Affaires Etrangères. Sur les 22 avis favorables, l'administration n'a suivi la position de la CADA que dans 7 cas. Dans 12 autres cas,

elle a en revanche maintenu sa position initiale. Enfin, dans 3 cas, elle n'a pas indiqué quelle était la solution retenue en définitive. Le ministre de la défense n'a suivi aucun des 9 avis favorables émis par la commission à la suite de refus de dérogation opposés par ses services.

B. La communication des documents numériques

La loi du 12 avril 2000 inclut explicitement les documents numériques dans le champ de la loi du 17 juillet 1978, y compris les courriers électroniques (conseil n° 20020741 du 14 mars 2002, directeur général de l'agence française de sécurité sanitaire des aliments). Elle autorise par ailleurs les demandeurs à solliciter la délivrance de tous les documents qui les intéressent sur un support informatique, à condition que la reproduction soit techniquement possible pour l'administration (avis 20021685 du 25 avril 2002, maire de Sausset-les-Pins).

Cette possibilité nouvelle offerte aux citoyens est apparue à la CADA comme une avancée significative dans l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs. Elle permet en effet aux citoyens de bénéficier de toutes les facilités offertes par les supports informatisés (tri, recherche dans le texte ...). Par ailleurs, elle est aussi utile pour les services sollicités qui sont déchargés d'une partie des tâches fastidieuses de reprographie. Garantie d'une communication plus efficace et plus rapide, à un coût moindre, elle contribue plus largement au développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans la relation citoyen administration.

Cependant, la CADA ne peut que constater que cette faculté n'a été que très peu mise en œuvre depuis l'intervention de la loi du 12 avril 2000. En 2002, moins d'une vingtaine des demandes traitées tendaient à l'obtention de documents sur support informatique, et encore ce nombre comprend-il les demandes faites par les services administratifs qui ont interrogé la CADA pour se voir préciser leurs obligations en la matière (conseil n° 20022644 du 27 juin 2002, maire de Gagny).

On peut espérer, toutefois, qu'une grande partie des demandes portant sur des documents numériques soient immédiatement satisfaites par les administrations en cause et ne parviennent donc jamais devant la CADA.

Le succès des sites publics sur le réseau Internet (60.000 visites de plus de 20 minutes par jour sur le site « Légifrance ») laisse en effet penser que les usagers qui en ont les moyens techniques plébiscitent ce mode d'information rapide et efficace.

Troisième partie

Analyse statistique de l'activité de la CADA

A. Comment se décompose l'activité de la CADA ?

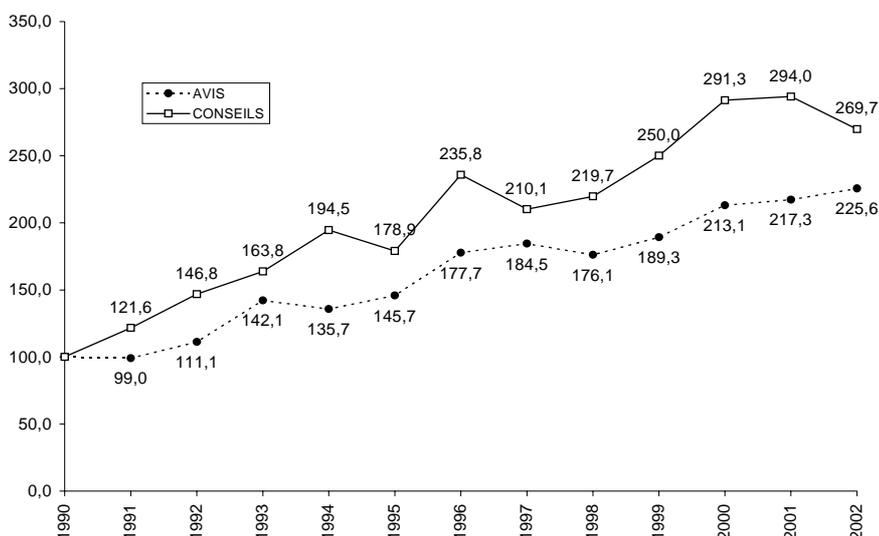
1) Avis et conseils

En 2002, contrairement aux années précédentes, l'augmentation du nombre des saisines traitées (+2% environ) ne s'explique que par la variation à la hausse des demandes d'avis qui sont passées de 4328 à 4493 (soit + 4% environ), alors que dans le même temps, le nombre des demandes de conseils a, quant à lui, diminué, passant de 641 à 588 (soit – 8%).

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

Année	Avis		Conseils		Total
	Nombre	%	Nombre	%	
1979-1980	431	91,7	39	8,3	470
1981	452	89,7	52	10,3	504
1982	519	85,9	85	14,1	604
1983	647	86,7	99	13,3	746
1984	984	89,6	114	10,4	1098
1985	876	83,5	173	16,5	1049
1986	1211	85,8	201	14,2	1412
1987	1320	88,5	171	11,5	1491
1988	1821	88,7	233	11,3	2054
1989	1872	89,2	226	10,8	2098
1990	1992	90,1	218	9,9	2210
1991	1973	88,2	265	11,8	2238
1992	2214	87,4	320	12,6	2534
1993	2830	88,8	357	11,2	3187
1994	2703	86,4	424	13,6	3127
1995	2903	88,2	390	11,8	3293
1996	3539	87,3	514	12,7	4053
1997	3675	88,9	458	11,1	4133
1998	3508	88,0	479	12,0	3987
1999	3770	87,4	545	12,6	4315
2000	4244	87,0	635	13,0	4879
2001	4328	87,1	641	12,9	4969
2002	4493	88,4	588	11,6	5081

PROGRESSION INDICIAIRE DES DEMANDES D'AVIS ET CONSEIL



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

Tableau 2 – Répartition des saisines par secteur (en %)

	1999	2000	2001	2002
Affaires sociales	13,2	13,2	14,6	14,6
Fonction publique	14,9	15,0	13,2	14,2
Urbanisme	12,6	13,9	13,1	12,0
Économie et finances	6,4	7,0	7,2	9,8
Environnement	8,2	9,5	6,6	8,8
Divers	4,1	3,4	4,6	6,8
Ordre public	9,4	7,6	8,2	6,1
Fiscalité	4,9	4,9	6,7	4,8
Industrie	0,8	1,1	0,7	4,4
Contrats et marchés	4,0	4,3	4,1	4,1
Enseignement et formation	3,8	2,8	3,2	2,8
Justice	1,9	1,9	1,9	2,7
Agriculture	4,6	4,1	3,6	2,6
Transports	1,7	1,3	3,7	1,7
Culture	0,8	0,9	0,9	1,3
Loisirs	1,2	1,0	0,8	0,9
Modalités	1,9	1,7	1,5	0,8
Élections	0,6	0,7	0,9	0,6
Travail	1,3	1,0	0,6	0,6
Défense	0,9	0,5	0,7	0,3
Relations extérieures	0,2	0,1	0,0	0,1
Postes et télécommunications	2,6	4,1	3,2	-

En 2002, le tiercé des secteurs pour lesquels les demandes sont les plus nombreuses est le même qu'en 2001 : dans plus de 40 % des cas, les demandes se rapportent au secteur social (14,6%) à la fonction publique (14,2%), et à l'urbanisme (12%).

On retrouve également trois des quatre secteurs, qui en 2001 représentaient chacun 5 à 10 % de demandes, mais dans un ordre différent: ce sont l'économie et les finances, l'environnement, et l'ordre public. En revanche, le secteur de la fiscalité est tombé en dessous de 5%, signe sans doute que les demandes sont très largement satisfaites par les services saisis sans que l'intervention de la CADA soit nécessaire.

Dans le secteur social, les saisines couvrent un spectre très large allant des dossiers médicaux aux dossiers d'allocataires détenus par les caisses d'allocations familiales, en passant par les dossiers de pupille ou les dossiers d'aide sociale à l'enfance. Pour les dossiers médicaux, les effets de la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé se sont faits sentir, même s'il n'y a pas eu une avalanche de demandes, et le nombre des demandes a progressé de façon significative, en passant de 306 en 2001 à 413 en 2002. Il est déjà de 277 pour le 1^{er} semestre 2003. Pour les dossiers de pupille, la loi du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'Etat conduit au contraire au tarissement des recours devant la CADA.

En matière de fonction publique, les demandes concernent aussi bien des éléments du dossier individuel des agents (feuille de notation, refus de promotion, etc.) que des décisions collectives (tableau d'avancement, etc.) voire réglementaires. Elles sont d'ailleurs formulées le plus souvent par les intéressés eux-mêmes, mais elles proviennent également des organisations syndicales qui, notamment dans les collectivités locales, cherchent à obtenir une information globale sur la gestion du personnel (équilibre agents titulaires / agents contractuels, répartition des enveloppes indemnitaires, ...), ou à contester certaines décisions individuelles (nomination à certaines fonctions, recrutement d'un contractuel au lieu d'un fonctionnaire...).

On peut observer d'ailleurs que les demandes qui étaient classées dans la rubrique relevaient pour l'essentiel de la même relation employeur public-salariés car elles provenaient dans la majorité des cas (100 demandes sur 161 en 2001), des agents et des syndicats de France Télécom et dans une moindre mesure de la Poste, du fait de leur changement de statut et de l'évolution du mode de gestion de ces entreprises. Pour 2002, la rubrique « Postes et Télécommunications » a été fusionnée avec la rubrique « Industrie », ce qui explique d'ailleurs pour l'essentiel, la progression de celle-ci (159 demandes sur 225 concernent la Poste ou les télécommunications)

En matière d'urbanisme, les demandes portent essentiellement sur des autorisations individuelles d'occupation du sol (permis de construire, notamment pour des propriétés mitoyennes) ou sur des documents plus généraux se rapportant soit à l'élaboration des plans d'occupation des sols, soit à des grands projets d'aménagement. Là encore, le fait que les usagers soient encore contraints de faire appel à la CADA pour accéder à des documents dont le caractère communicable ne fait le plus souvent absolument aucun doute n'est pas un signe très encourageant quant au degré de transparence des autorités administratives françaises. Mais il est aussi le résultat d'un manque de moyens, voire d'organisation (pas de structure d'accueil, de régies de recettes pour encaisser les frais de reproduction des services) pour satisfaire les demandes notamment dans les petites structures.

Un tiers des demandes concernant l'« ordre public » sont relatives à des questions d'internement (accès au dossier médical détenu par l'établissement psychiatrique, accès au dossier détenu par le préfet notamment en cas d'hospitalisation à la demande d'un tiers). Toutefois, le nombre d'affaires a très nettement baissé en valeur absolue, passant de 175 à 89.

Pour le secteur « Economie et Finances », trois demandes sur quatre concernent toujours les finances locales et tendent le plus souvent soit à l'obtention des budgets et comptes d'une collectivité locale ou d'un de ses établissements publics, soit à l'obtention de pièces justificatives d'une opération donnée (devis, factures...). De plus, on observe, pour 2002, de nombreuses saisies multiples mises en œuvre par des organismes proches de mouvements sectaires (120 des demandes

répertoriées au sein du secteur « Economie et Finances » correspondent à des démarches d'interrogations systématiques des services publics visant à identifier les aides financières qui auraient pu être versées aux associations opposées au développement des sectes en France). Les services sollicités ont fait part de leur inquiétude quant à l'utilisation qui pouvait être faite de l'information ainsi fournie. La CADA, tout en s'opposant, par principe, à ce qu'une discrimination soit faite entre les différents utilisateurs de la loi, a admis que la démarche de ces mouvements sectaires ne s'analysait pas comme une demande d'accès à des documents identifiés, mais s'apparentait plutôt à une enquête générale sur la politique publique de subvention. Elle en a déduit qu'elle n'entrait pas dans le champ de la loi du 17 juillet 1978.

Pour le domaine « Fiscalité », en recul par rapport à 2001 (245 demandes contre 331) on relève que la moitié des demandes sont liées à des opérations de vérification et de redressement fiscaux, et qu'un quart se rattache à la fiscalité locale (taxes d'habitation, foncière, professionnelle...).

Une remarque, enfin, sur deux rubriques qui sont, cette année encore, en perte de vitesse, l'agriculture, secteur dans lequel les demandes sont passées de 180 à 131, et, plus étonnant, rubrique « Modalités » pour laquelle les demandes ont diminué de moitié en deux ans (de 81 en 2000 à 40 en 2002). Or sont classées sous cette rubrique toutes les demandes qui font apparaître non pas un refus de communication mais une contestation quant aux modalités de communication (consultation plutôt qu'envoi d'une copie etc.). Cette diminution témoigne sans doute des effets bénéfiques de la loi du 12 avril 2000 qui a assoupli les modalités de communication et harmonisé leurs conditions financières.

B. Quelle est l'origine des saisines ?

1) Les demandes de conseil

Tableau 3 – Répartition des demandes de conseil ¹

	1999		2000		2001		2002	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Communes	244	44,8	250	39,4	269	42,0	223	37,9
Etat	123	22,6	132	20,8	143	22,3	144	24,5
Départements	82	15,0	141	22,2	119	18,6	102	17,3
Etablissements publics territoriaux	67	12,3	82	12,9	84	13,1	88	15,0
Etablissements publics d'Etat	15	2,8	16	2,5	15	2,3	15	2,6
Organismes privés chargés d'un service public	11	2,0	10	1,6	8	1,3	13	2,2
Régions	3	0,5	4	0,6	2	0,3	3	0,5
Autres organismes	0	0,0	0	0,0	1	0,1	0	0,0

¹ Pour ce tableau, comme pour les suivants, les chiffres sont présentés dans l'ordre décroissant des pourcentages à partir des données 2002.

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

On constate ici que la baisse générale des demandes de conseil telle qu'elle a été soulignée plus haut provient pour l'essentiel de la baisse des demandes en provenance des communes, et pour une part moindre, des départements. La proportion des demandes émanant des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ne représente donc plus que 70 % du total pour l'année 2002, au lieu des 78 % constatés en 2001

Les demandes de conseil émanant des communes voient donc décroître leur part relative (37,9% en 2002 contre 42% du total en 2001). Cette baisse confirme d'ailleurs que le nombre important de saisines observé en 2001 était en grand partie lié au calendrier électoral.

La part des demandes de conseils formées par les départements, après avoir plus que doublé entre 1995 et 2000, fléchit donc à nouveau en 2002, accusant par rapport à 2000, une diminution de plus de 25%. Quant aux demandes émanant des régions, qui n'ont jamais atteint 1%, elles restent toujours aussi peu nombreuses.

b) les demandes de conseil émanant des services de Etat

Le nombre de demandes de conseil émanant des services de l'Etat reste relativement stable. Ces demandes se répartissent de la façon suivante.

Tableau 4 – Répartition des demandes de conseil de l'État par département ministériel

	2000		2001		2002	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Intérieur	69	46,6	88	55,7	71	49,3
Emploi et solidarité	31	21,0	21	13,3	25	16,0
Agriculture	15	10,1	10	6,3	16	10,4
Education nationale	14	9,5	14	8,9	21	9,0
Economie et finances	3	2,0	8	5,1	8	4,2
Equipement, transports et logement	4	2,7	3	1,9	5	2,8
Défense	4	2,7	0	0,0	4	2,8
Aménagement du territoire et environnement	5	3,4	1	0,6	1	0,7
Autres	3	2,0	13	8,2	8	4,9
Total	148	100,0	158	100,0	159	100,0

Comme pour l'année précédente, les cinq mêmes départements ministériels (l'intérieur, l'emploi et la solidarité, l'éducation nationale, l'agriculture, et l'économie finances), représentent ensemble, dans le même ordre, environ 90% des demandes de conseil émanant des services de l'Etat. Toutefois la part respective de ces cinq premiers reste également d'un poids très différent.

On retrouve à la première place, et de loin, la rubrique « Intérieur » (environ 50 % des demandes de conseils). Celles-ci proviennent des préfets et dans une moindre mesure des sous-préfets. On constate que les services des premiers sont toujours aussi régulièrement sollicités dans des domaines aussi divers que les installations classées, la passation des marchés publics, ou le contrôle de légalité des collectivités territoriales. Quant aux sous-préfets, ils interviennent le plus souvent en tant que porte-parole des collectivités qui se sont tournées vers eux pour connaître le régime de communication de tel ou tel document.

Trois autres départements ministériels (Emploi et solidarité, Agriculture et Education nationale) représentent chacun environ 15% à 10% du nombre total des demandes tandis les services du ministère de l'Economie et des Finances ne représentent que moins de 5% du total. Les autres départements s'éparpillent tous en dessous de la barre des 3%, ce qui correspond, pour chacun, à moins de 5 demandes de conseil pour toute l'année.

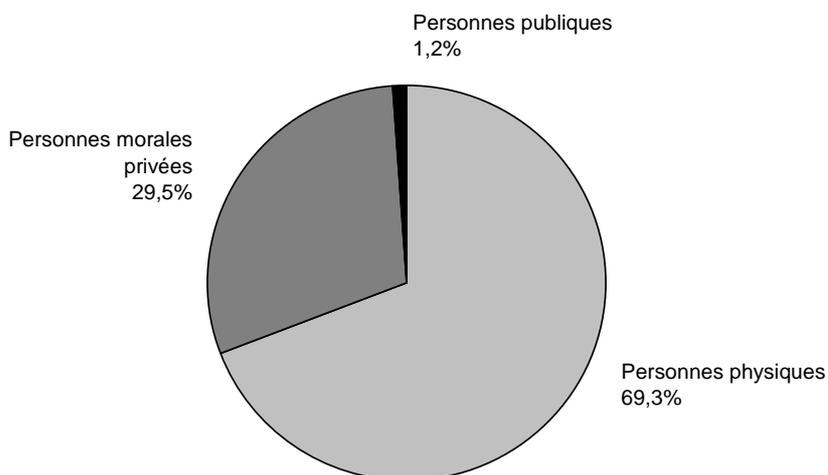
2) Les demandes d'avis

a) Qui sont les demandeurs ?

Tableau 5 – Répartition des demandes d'avis par catégorie de requérants

Année	Personnes physiques		Personnes morales privées		Personnes publiques	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
1999	2666	70,7	1083	28,7	21	0,6
2000	2897	68,3	1318	31,0	29	0,7
2001	2936	67,8	1329	30,7	63	1,5
2002	3114	69,3	1324	29,5	56	1,2

Répartition des demandes d'avis par catégorie de requérants en 2002



Conformément à la tendance observée depuis la création de la CADA, les demandes d'avis formées par les particuliers représentent toujours 7 demandes sur 10. Les autres demandes émanent soit d'associations de toute nature (défense de l'environnement, association locale de contribuables...), soit des syndicats professionnels. Ces chiffres montrent que la loi du 17 juillet 1978 est aussi utilisée par des groupes de pression ou par des mouvements collectifs.

On observe également que les personnes physiques sont moins nombreuses que les personnes morales à saisir la CADA plusieurs fois dans l'année. Ainsi près de 6 demandes de personnes physiques sur 10 proviennent des particuliers qui n'ont saisi la CADA qu'une fois dans l'année, et plus de 2 sur 10 proviennent de personnes qui l'auront saisie de deux à quatre fois pendant l'année. Le reste des demandes (soient moins de 600) émanent de personnes qui l'ont saisie au moins 5 fois dans l'année, 14 personnes ayant effectuées de 10 à 20 saisines, et 3 personnes ayant saisi la CADA plus de 20 fois dans l'année. Même si ces demandeurs multirécidivistes pèsent très lourd dans le sentiment de harcèlement qu'ils font naître tant auprès des administrations qu'ils sollicitent qu'auprès des services de la CADA eux-mêmes, force est de constater qu'ils ne sont pas, et de loin, les principaux bénéficiaires du dispositif de recours pré contentieux mis en place en application de la loi du 17 juillet 1978.

b) Où sont situés les demandeurs ?

Tableau 6 – Répartition des demandes d'avis par région (en %)

Régions (% de la population totale) ²	1999	2000	2001	2002
Alsace (2,9)	1,7	2,6	2,6	1,5
Aquitaine (4,8)	5,2	4,6	4,8	4,1
Auvergne (2,2)	1,5	2,4	2,8	3,6
Basse-Normandie (2,4)	1,5	1,2	1,4	1,5
Bourgogne (2,6)	2,1	2,1	2,3	2,0
Bretagne (4,8)	3,2	3,5	2,6	3,0
Centre (4,1)	3,0	1,8	2,3	2,4
Champagne-Ardenne (2,3)	1,3	1,0	1,3	1,2
Corse (0,4)	0,6	1,4	1,1	1,4
Franche-Comté (1,9)	0,9	1,2	1,0	1,3
Haute-Normandie (3,0)	1,7	1,2	1,1	0,9
Ile-de-France (18,0)	28,8	27,3	27,9	30,0
Languedoc-Roussillon (3,8)	7,3	8,8	10,0	7,8
Limousin (1,2)	1,0	0,6	0,9	1,0
Lorraine (3,9)	3,0	2,9	2,8	2,9
Midi-Pyrénées (4,2)	5,3	7,3	5,0	4,5
Nord-Pas-de-Calais (6,7)	4,6	4,6	3,0	4,7
Pays-de-la-Loire (5,3)	2,6	2,3	2,5	2,3
Picardie (3,1)	2,1	1,5	2,3	1,8
Poitou-Charentes (2,7)	1,3	1,2	1,6	1,4
Provence-Alpes-Côte-d'Azur (7,4)	10,8	10,3	9,6	10,8
Rhône-Alpes (9,5)	8,8	8,0	9,0	8,4
DOM-TOM (2,8)	1,7	2,2	2,2	1,5

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

Comme par le passé, les plus gros contingents de demandes émanent des régions Ile-de-France (30%), Provence Alpes Côte d'Azur (10,8 %), Rhône-Alpes (8,4 %), Languedoc-Roussillon (7,8%). Ces quatre régions sont, ensemble, à l'origine de près de 60% des demandes d'avis à la CADA, alors qu'elles représentent 39% de la population.

² Population estimée au 1^{er} janvier 1997 (source INSEE).

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

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

c) Quelles sont les administrations mises en cause ?

Tableau 7 – Catégories d'administrations mises en cause

	1999		2000		2001		2002	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Etat	1631	43,3	1673	39,4	2000	46,2	1825	40,6
Communes	963	25,5	1227	28,9	1063	24,6	1188	26,4
Etablissements publics territoriaux	390	10,3	475	11,2	488	11,3	607	13,5
Organismes privés chargés d'un service public	269	7,1	259	6,1	226	5,2	347	7,8
Etablissements publics d'Etat	330	8,8	399	9,4	345	8	289	6,4
Départements	139	3,7	145	3,4	169	3,9	185	4,1
Autres organismes	29	0,8	30	0,7	14	0,3	27	0,6
Régions	19	0,5	36	0,9	23	0,5	25	0,6

Comme c'était déjà le cas au cours des années précédentes, les demandes selon les administrations mises en cause se répartissent en deux blocs ; l'Etat et les établissements publics qui lui sont rattachés, d'une part, avec 47% des demandes en 2002, et qui sont donc en baisse de 7% par rapport à 2001, tandis que les collectivités et les établissements territoriaux, d'autre part, avec 44% des demandes en 2002 sont en hausse de 4%. La proportion des organismes privés quant à elle cesse son mouvement à la baisse et remonte au contraire de 2,6% par rapport à 2001, en atteignant 7,8% des demandes en 2002. Au sein du bloc des administrations d'Etat, la baisse provient autant des services de l'Etat que des établissements publics nationaux, alors que la hausse du second bloc trouve son origine dans les trois catégories qui y figurent (communes, établissements publics locaux, départements).

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

Tableau 8 – Catégories de documents demandés (en %)

	1999	2000	2001	2002
Rapports	7,5	7,8	9,2	9,7
Décisions	7,0	7,3	9,0	8,0
Dossiers	7,8	8,0	8,7	7,3
Procès-verbaux	5,6	5,1	5,8	6,5
Lettres	5,4	6,5	5,7	6,5
Listes	5,9	6,3	6,1	5,5
Délibérations	5,3	4,9	4,5	5,4
Dossiers médicaux	3,8	4,0	4,3	5,2
Dossiers personnels (non médicaux)	5,9	5,2	5,6	4,9
Budgets et comptes	3,4	5,2	4,2	4,5
Avis	4,6	3,3	3,1	3,0
Textes	5,7	5,3	5,1	2,8
Études	1,6	1,6	1,7	2,6
Comptes rendus	2,7	2,7	2,6	2,5
Autorisations	2,5	2,2	2,2	2,5
Contrats	3,1	3,1	1,9	2,5
Factures et devis	2,1	1,8	1,6	1,5
Conventions	1,4	1,4	1,0	1,5
Actes	1,3	1,0	0,9	1,5
Plans	2,0	1,8	1,9	1,4
Attestations et certificats	2,2	1,4	1,4	1,3
Registres	1,7	1,6	1,3	1,3
Déclarations	1,4	1,4	0,8	1,3
Enquêtes	0,6	0,7	2,2	1,2
Relevés	3,1	2,4	2,1	1,2
Fiches	1,6	1,9	1,4	1,2
Notes	0,8	0,7	1,0	1,2
Copies de concours ou d'examen	0,8	0,4	0,9	0,4
Divers autres	3,2	5,0	3,8	5,6

Les documents demandés restent de nature très variée, et l'importance relative de chaque catégorie accuse une grande stabilité. « Rapports » et « décisions » devançant cette année encore la rubrique «dossiers » qui accuse une nouvelle baisse. Sans pouvoir expliquer cette tendance de façon précise, on peut tout de même espérer qu'elle correspond à une meilleure signalisation des documents produits et détenus par les services administratifs, ce qui permet également aux administrés d'être plus précis pour identifier les documents dont ils souhaitent obtenir la communication.

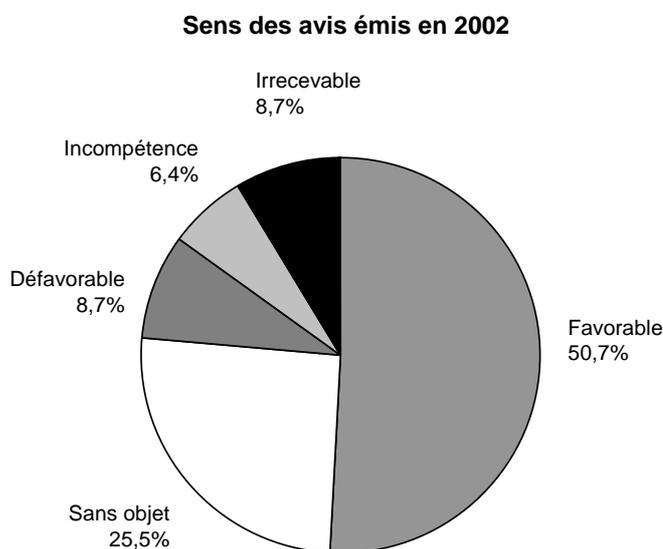
En dépit de la très grande variété des documents demandés, on peut distinguer deux grands blocs : les documents d'ordre général, tels les rapports, les budgets, ou les délibérations d'organes délibérants, d'une part (environ 20 % des demandes) et les documents d'intérêt individuel qui sont de loin les plus nombreux (plus de 50%). Mais il est vrai que certains documents, par leur contenu, empruntent aux deux catégories.

C. Les avis et conseils rendus par la CADA

1) Sens des avis et conseils

Tableau 9 – Sens des avis émis (en %)

	1999	2000	2001	2002
Avis favorables	49,3	48,8	56,3	50,7
Demandes sans objet	30,0	29,7	24,5	25,5
dont document communiqué ou désistement	18,6	17,5	14,0	14,6
dont document inexistant	10,6	11,5	9,9	10,0
dont document détruit ou perdu	0,8	0,7	0,6	0,9
Demandes irrecevables	7,1	9,0	4,7	8,7
Avis défavorables	7,4	7,8	9,0	8,7
Avis d'incompétence	6,2	4,7	5,5	6,4



Cette année encore, la CADA constate une fois sur deux que le document demandé est communicable en tout ou partie à la personne qui en a fait la demande. Si on ajoute à cela les cas où elle déclare que la demande est sans objet (1 cas sur 4) soit parce que le document a déjà été communiqué lorsqu'elle se prononce, soit parce que le document n'existe pas, on constate qu'elle n'émet un avis défavorable à la communication qu'une fois sur quatre. Cette part est toutefois en augmentation par rapport aux trois années précédentes (un cas sur cinq).

Au total, si on ajoute aux avis favorables, les demandes pour lesquelles l'administration communique au cours de l'instruction, les cas où le demandeur se voit reconnaître un droit d'accès aux documents sollicités représentent près de deux dossiers sur trois.

De nombreux avis favorables concernent des documents pour lesquels la communication devrait se faire automatiquement (documents d'urbanisme, délibérations, dossier médical ou copie d'examen à l'intéressé). On constate d'ailleurs pour ces affaires qu'il n'y a pas à proprement parler de refus de communication, mais plutôt une inertie du service sollicité voire un attentisme frileux (le service attendant le feu vert de la CADA pour communiquer).

L'importance du nombre d'avis favorables s'explique également par le fait que la CADA a déterminé des règles d'accès qui permettent de privilégier la transparence autant que possible et de limiter la portée des exceptions à la communication au strict nécessaire. Ainsi, elle a pris l'habitude de déclarer certains documents communicables sous réserve de l'occultation préalable des mentions couvertes par un secret protégé par la loi : il s'agit par exemple de mentions concernant le secret de la vie privée telles les adresses personnelles, la date de naissance qui, aux yeux de la CADA, ne justifient pas le refus d'accès à l'intégralité du document. Pour elle cette communication partielle doit être préférée au refus d'accès tant que la communication du document tronqué garde un sens.

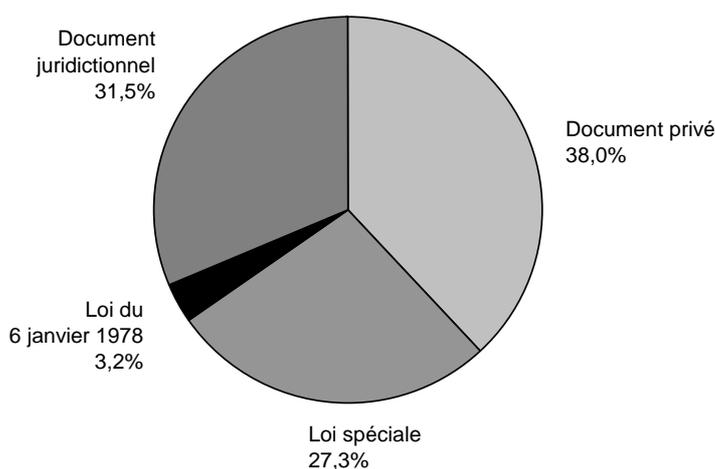
2) *Fondement des avis et conseils négatifs*

a) Les cas d'incompétence

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

	1999	2000	2001	2002
Document privé	37,5	34,1	30,3	38,0
Loi spéciale	31,4	30,6	35,4	27,3
dont loi du 6 janvier 1978	2,7	2,4	2,0	3,2
Document juridictionnel	31,1	35,3	32,3	31,5

Motivation des avis d'incompétence en 2002



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

Dans un peu plus de 6% des cas en 2002, elle a été conduite à se déclarer incompétente. Ce chiffre est en hausse par rapport à 2001.

Les cas d'incompétence se décomposent en trois catégories. La plus importante, en augmentation sensible par rapport à 2001, vise les demandes tendant à la communication des documents de nature privée. Celle-ci a, en effet, représenté, pour l'année 2002, près de 4 avis d'incompétence sur 10. Ont été concernés principalement les documents qui concerne la gestion des personnels de droit privé de France Télécom, ou les activités ne se rattachant pas à la gestion du service public des établissements ou entreprises publiques, mais aussi les dossiers médicaux réclamés à des cliniques privées qui ne participent pas au service public hospitalier, et enfin les documents qui touchent à la gestion du domaine privé des personnes publiques.

La deuxième catégorie regroupe les demandes relatives aux documents de nature juridictionnelle ou élaborés sous le contrôle de l'autorité judiciaire : Il s'agit le plus souvent de pièces juridictionnelles demandées par un particulier parmi différentes pièces administratives ; ce peut être également le cas d'un certain nombre de documents élaborés par les services pour ou à la demande du juge (cadre de mesures d'aide sociale à l'enfance, infractions pénales d'urbanisme, ...) mais il peut s'agir aussi des documents de procédure qui sont demandés aux juridictions.

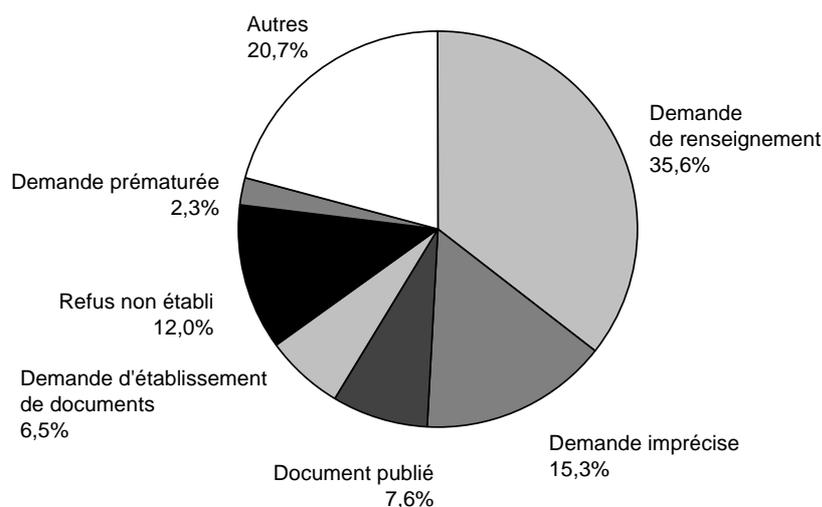
La troisième et dernière catégorie recouvre les cas où la communication des documents demandés est régie par une loi spéciale qui s'applique à l'exclusion de la loi du 17 juillet 1978.

b) Les demandes déclarées irrecevables

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

	1999	2000	2001	2002
Demande de renseignement	16,6	25,4	32,2	35,6
Demande imprécise	15,8	16,5	24,6	15,3
Refus non établi	11,0	5,0	4,2	12,0
Demande hors champ	-	-	-	11,5
Document publié	4,5	4,4	12,6	7,6
Demande d'établissement de documents	14,4	14,3	11,1	6,5
Demande de révision d'avis	7,0	4,7	3,5	5,2
Demande prématurée	3,9	1,2	4,2	2,3
Défaut de demande préalable	0,8	0,5	1,1	1,9
Demande d'abonnement	0,6	0,8	3,4	0,8
Demande de documentation	1,7	0,5	0,4	0,8
Demande de motivation	0,6	1,2	0,4	0,4
Demande mal dirigée	14,6	20,0	2,3	0,2
Demande tardive	0,3	0,0	0,0	0,0
Demande abusive	8,2	5,5	-	-

Motivation des avis d'irrecevabilité en 2002



La CADA déclare irrecevables les demandes qui n'entrent pas, en raison de leur forme ou de leur objet, dans le cadre de la loi du 17 juillet 1978. Il en va ainsi notamment des demandes qui constituent des demandes de renseignement et ne tendent pas à la communication de documents bien identifiés (35,6% des cas en 2002), et également des demandes dont la CADA a estimé qu'elles n'entraient pas dans le champ d'application du droit d'accès aux documents administratifs ou encore des demandes trop imprécises pour pouvoir être satisfaites compte tenu de la trop grande difficulté dans laquelle les services se trouvent pour savoir quels sont les documents susceptibles de correspondre à la demande. La CADA déclare également irrecevable des demandes qui visent à amener l'administration à établir un document qui n'existe pas et qui ne peuvent pas être établis à partir d'un traitement automatisé d'usage courant.

Les dispositions de la loi du 12 avril 2000 ont influé une fois encore à la baisse sur le nombre de cas pour lesquels la CADA a retenu le caractère mal dirigé de la demande pour la déclarer irrecevable. Il s'agit en effet des avis d'irrecevabilité qui correspondent aux cas où la demande a été adressée à une autorité qui ne détenait pas le document ou qui n'était pas compétente pour le communiquer. Celle-ci est à la baisse du fait que la loi du 12 avril 2000 fait désormais obligation aux autorités administratives de communiquer tous les documents qu'elles détiennent. De plus, elle prévoit à son article 20 que toute autorité administrative doit transmettre sans délai les demandes qui lui sont adressées à tort à l'autorité compétente pour les traiter, obligation qui ne valait jusqu'à présent que pour les services de l'Etat, en application du décret du 28 novembre 1983. Dès lors, le fait pour une administration de ne pas détenir le document sollicité ne pourra plus, sauf exception, être un motif pertinent de refus.

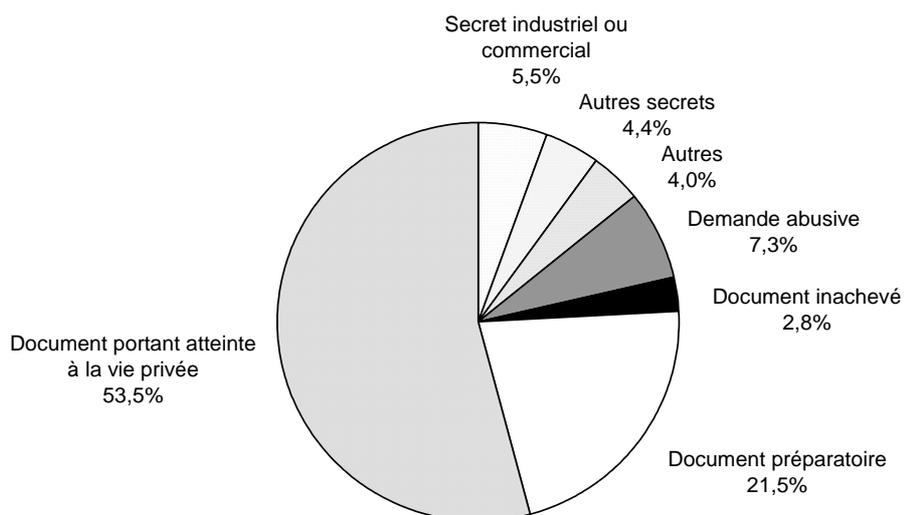
Enfin, on note que désormais lorsque la CADA est amenée à constater que la demande dont elle était saisie était manifestement destinée à perturber le bon fonctionnement des services et présentait un caractère abusif, elle émet, non plus un avis d'irrecevabilité, mais un avis défavorable à la communication sur le fondement de la rédaction de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, issue de la loi du 12 avril 2000.

c) Les avis défavorables

Tableau 12 – Motivation des avis défavorables (en %)

	1999	2000	2001	2002
Document portant atteinte à la vie privée	55,6	52,1	49,1	53,5
Document préparatoire	26,2	24,7	27,7	21,5
Demande abusive	-	-	5,6	7,3
Secret industriel ou commercial	5,5	7,4	5,2	5,5
Document inachevé	4,1	4,8	3,2	2,8
Secret fiscal ou douanier	2,2	1,6	0,8	2,6
Sécurité publique et des personnes physiques	2,8	2,3	1,8	2,2
Risque d'atteinte à une procédure juridictionnelle	1,6	4,4	3,8	1,8
Secret protégé par la loi	0,3	1,1	2,8	1,8
Secret des délibérations du Gouvernement	1,1	0,7	0,0	1,0
Avis du Conseil d'État ou des tribunaux administratifs	0,3	0,5	0,0	0,0
Secret de la défense nationale	0,3	0,2	0,0	0,0
Secret de la politique extérieure	0,0	0,2	0,0	0,0

Motivation des avis défavorables en 2002



Les chiffres de 2002 suivent là encore la même tendance que ceux des années précédentes. Dans plus d'un cas sur deux, l'avis défavorable tient au fait que le document contient des informations protégées par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, et encore s'agit-il, le plus souvent, de secrets à opposer aux tiers (article 6-II de la loi du 17 juillet 1978) et non des secrets absolus qui vaudraient à l'égard de toute personne.

Pour les 46% restants, les avis défavorables se fondent, non sur le contenu du document, mais sur la forme de celui-ci ou sur son caractère préparatoire (21,5% des cas) voire inachevé (2,8% des cas).

Certains des avis défavorables sont enfin motivés par le comportement du demandeur. La CADA a estimé dans 7,3% des cas dont elle était saisie en 2002 que la demande était abusive, en particulier lorsqu'il apparaissait qu'elle procédait d'un véritable harcèlement des services.

D. Quelles sont les suites réservées aux avis de la CADA ?

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

Année	
1999	17,0
2000	15,6
2001	13,5
2002	12,3

Dans 12,3% des affaires en 2002 (au lieu de 17% en 1999), il est apparu que l’administration mise en cause avait fait droit à la demande sans même attendre que la CADA se soit prononcée. La demande a donc été déclarée la demande sans objet. Toutefois, la CADA ne retient cette solution que lorsque les services lui assurent avoir déjà effectivement communiqué les documents. Face à une simple déclaration d’intention, elle statue tout de même sur le bien-fondé de la demande, tout en prenant acte de l’accord de l’administration pour communiquer ce qui lui a été demandé.

Le fait que, dans de nombreux cas, les services fassent droit à la demande avant même que la CADA ne se prononce sur le caractère communicable ou non du document montre bien que les « refus » procèdent le plus souvent d’une inertie de l’administration plutôt que d’une volonté délibérée de ne pas communiquer. L’intervention de la CADA agit alors comme un rappel à l’ordre et l’administration s’empresse de régulariser.

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

Année	Avis suivis	Avis non suivis	Avis ne pouvant être suivis	Sans réponse
1999	72,0	11,0	-	17,0
2000	65,7	8,5	-	25,8
2001	70,1	6,7	5,2	18,0
2002	67,1	7,4	6,8	18,7

Lorsque la CADA s’est effectivement prononcée sur le fond et a rendu un avis favorable, l’administration concernée est en principe tenue de lui faire savoir, dans le délai d’un mois, quelle est la position qu’elle entend adopter compte tenu de cet avis (article 2, alinéa 4 du décret du 28 avril 1988).

En pratique, les administrations négligent souvent de s’acquitter de cette obligation, obligeant ainsi le secrétariat de la commission à procéder à des relances.

La rubrique « Avis ne pouvant être suivis » correspond aux cas dans lesquels la CADA a été amenée à se prononcer sans avoir pu examiner le document en cause, faute pour l’administration d’avoir répondu à sa demande. En pareille hypothèse, la commission rend le plus souvent un avis favorable de principe, tout en indiquant que l’administration est restée sourde à ses sollicitations. Il apparaît parfois que cet avis favorable ne peut être suivi d’effet, soit parce que le document n’existe pas ou a été perdu, soit parce qu’il contient des informations destinées à rester secrètes. Pour ne pas fausser l’analyse des réponses obtenues, la CADA range désormais ces avis rendus « à l’aveuglette » dans une rubrique particulière.

Dans près d’un cas sur 5, enfin, la commission n’obtient aucune réponse et n’a donc aucun moyen de connaître la suite qui a été réservée à l’affaire.

**Tableau 15 – Suites données aux avis favorables
par catégorie d'administration (en %)**

	Année	Avis suivis	Avis non suivis	Avis ne pouvant être suivis	Sans réponse
État	1999	69,3	12,1	-	18,6
	2000	63,5	10,1	-	26,4
	2001	68,7	7,2	5,4	18,7
	2002	68,5	6,3	8,0	17,2
Régions et départements	1999	80,3	7,0	-	12,7
	2000	73,0	9,0	-	18,0
	2001	80,4	8,4	4,7	6,5
	2002	74,4	4,7	5,8	15,1
Communes	1999	75,1	10,4	-	14,5
	2000	71,6	7,6	-	20,8
	2001	73,3	7,2	4,5	15,0
	2002	67,0	8,8	6,1	18,1
Autres	1999	72,2	10,1	-	17,7
	2000	61,4	7,1	-	31,5
	2001	67,8	4,8	5,8	21,6
	2002	64,3	7,7	5,9	22,1

On note, pour l'année 2002, que seuls les taux des services de l'Etat sont stables par rapport aux années précédentes. On constate pour toutes les autres catégories, que le taux de non-réponse est en augmentation, y compris pour « Autres » (entreprises publiques, organismes privés chargés d'une mission de service public), alors que leur pourcentage d'avis suivis est à la baisse. En revanche, si le nombre d'avis non suivis augmente pour les communes et « autres », il diminue pour les régions et départements.

E. Les délais de traitement

Tableau 16 – *Durée de traitement des affaires (en jours)*

	Moyenne
1989	37,6
1990	39,0
1991	34,3
1992	35,5
1993	37,2
1994	35,2
1995	41,1
1996	36,5
1997	45,8
1998	49,1
1999	37,9
2000	42,2
2001	42,9
2002	42,4

Comme l'année précédente, le délai de traitement moyen reste supérieur au délai d'un mois imparti à la CADA par le décret du 28 avril 1988. Pourtant, la commission tient deux séances par mois, tout au long de l'année, de façon à ce que toutes les affaires puissent être examinées au plus tard trois semaines à compter de leur enregistrement.

Mais les observations faites sur ce point dans les rapports précédents restent valables : les administrations ont du mal à répondre dans les temps lors de l'instruction des affaires. Il devient alors difficile pour la commission et ses collaborateurs, quels que soient les efforts accomplis, de rattraper le retard ainsi pris.

En dépit des apports des nouvelles technologies de l'information et de la communication, l'augmentation continue du nombre de dossiers, à effectif quasi-constant, rendent aléatoire une réduction substantielle des délais de traitement.

Annexes

Composition de la CADA au 28 juillet 2003

Membres de la Commission

Membres du Conseil d'Etat

Michèle PUYBASSET, président
Bruno LASSERRE, suppléant.

Membres de la Cour de cassation

Jean-Pierre DINTILHAC, titulaire
Jean MERLIN, suppléant

Membres de la Cour des comptes

Philippe LIMOUZIN-LAMOTHE, titulaire
Pierre-Yves RICHARD, suppléant

Députés

Emile BLESSIG, titulaire
Pierre ALBERTINI, suppléant

Sénateurs

Jean-Paul AMOUDRY, titulaire
Michèle SAN VICENTE, suppléante

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

Charles DESCOURS, titulaire
X..., suppléant

Professeurs de l'enseignement supérieur

Antoine PROST, titulaire
Roseline LETTERON, suppléante

Membres ès qualité

- la directrice des Archives de France :

Martine de BOISDEFFRE

- la directrice de la Documentation Française :

Sophie MOATI

Représentants du Premier ministre

Jérôme GOLDENBERG, titulaire

David SARTHOU, suppléant

Collaborateurs de la Commission

Rapporteur général

Sophie BOISSARD, maître des requêtes au Conseil d'Etat

Rapporteurs

Philippe BACCOU, conseiller référendaire à la Cour des Comptes

Marie-Noëlle CHALMETON, attachée principale d'administration

Carine CHEVRIER-FATÔME, inspectrice adjointe des Affaires Sociales

Anne COURREGES, auditeur au Conseil d'Etat

Hélène de COUSTIN, inspectrice de l'Administration

Bernard KEIME, secrétaire général de la Première Présidence de la Cour d'Appel de Paris

Aurélie ROBINEAU-ISRAËL, auditeur au Conseil d'Etat

Catherine de SALINS, auditeur au Conseil d'Etat

Laurent VEYSSIERE, conservateur du patrimoine

Secrétariat général

Jean-Patrick LERENDU, secrétaire général

Evelyne TAÏEB, secrétaire générale adjointe

Rédacteurs

Benoît BONNE

Jean-Claude CLUZEL

Anne FERRER

Richard FOSSE

Joël THIBEAU

Secrétariat

Monique JEAN

Chantal PONTANA

Textes

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

Titre Ier : De la liberté d'accès aux documents administratifs

Article 1

Modifié par Loi 2002-1487 2002-12-20 art. 23 JORF 24 décembre 2002

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.

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

Ne sont pas considérés comme documents administratifs, au sens du présent titre, les actes des assemblées parlementaires, les avis du Conseil d'Etat et des juridictions administratives, les documents de la Cour des comptes mentionnés à l'article L. 140-9 du code des juridictions financières et les documents des chambres régionales des comptes mentionnés à l'article L. 241-6 du même code, les documents d'instruction des réclamations adressées au Médiateur de la République, les documents préalables à l'élaboration du rapport d'accréditation des établissements de santé prévu à l'article L. 6113-6 du code de la santé publique et les rapports d'audit des établissements de santé mentionnés à l'article 40 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 (n° 2000-1257 du 23 décembre 2000).

Article 2

Modifié par Loi 2000-321 2000-04-12 art. 7 JORF 13 avril 2000

Sous réserve des dispositions de l'article 6, les autorités mentionnées à l'article 1er sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent titre.

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

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

Article 3

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

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

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

Article 4

Modifié par Loi 2000-321 2000-04-12 art. 7 JORF 13 avril 2000

L'accès aux documents administratifs s'exerce :

- a) Par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ;
- b) Sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie facilement intelligible sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou sur papier, au choix du demandeur dans la limite des possibilités techniques de l'administration et aux frais de ce dernier, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction, dans des conditions prévues par décret.

Article 5

Modifié par Loi 2000-321 2000-04-12 art. 7 JORF 13 avril 2000

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

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

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

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

Article 5-1

Modifié par Loi 2002-303 2002-03-04 art. 14 JORF 5 mars 2002

La Commission d'accès aux documents administratifs est également compétente pour examiner, dans les conditions prévues aux articles 2 et 5, les questions relatives à l'accès aux documents administratifs mentionnés aux dispositions suivantes :

- l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales ;
- l'article L. 28 du code électoral ;
- le b de l'article L. 104 du livre des procédures fiscales ;
- l'article L. 111 du livre des procédures fiscales ;

- l'article 5 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association et l'article 2 du décret du 16 août 1901 ;
- l'article 79 du code civil local d'Alsace-Moselle ;
- les articles L. 213-13 et L. 332-29 du code de l'urbanisme ;
- l'article L. 1111-7 du code de la santé publique.

Article 6

Modifié par Loi 2002-303 2002-03-04 art. 14 JORF 5 mars 2002

I. - Ne sont pas communicables les documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte :

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

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

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

Les informations à caractère médical sont communiquées à l'intéressé, selon son choix, directement ou par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet, dans le respect des dispositions de l'article L. 1111-7 du code de la santé publique.

Article 6 bis

Abrogé par Loi 2000-321 2000-04-12 art. 7 JORF 13 avril 2000

Article 7

Modifié par Décret 88-465 1988-04-28 art. 1 JORF 30 avril 1988

Le refus de communication est notifié au demandeur sous forme de décision écrite motivée.

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

Article 8

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

Article 9

Font l'objet d'une publication régulière :

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

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

Article 10

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

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

Article 11

(Disposition caduque)

Article 12

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

Article 13

Modifié par Loi 2000-321 2000-04-12 art. 7 JORF 13 avril 2000

Le dépôt aux archives publiques des documents administratifs communicables aux termes du présent titre ne fait pas obstacle au droit à communication à tout moment desdits documents. Les documents administratifs non communicables au sens du présent titre deviennent consultables au terme des délais et dans les conditions fixées par les articles 6 et 7 de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 précitée.

Titre Ier : Dispositions générales

Article 1

Les archives sont l'ensemble des documents, quels que soient leur date, leur forme et leur support matériel, produits ou reçus par toute personne physique ou morale, et par tout service ou organisme public ou privé, dans l'exercice de leur activité.

La conservation de ces documents est organisée dans l'intérêt public tant pour les besoins de la gestion et de la justification des droits des personnes physiques ou morales, publiques ou privées, que pour la documentation historique de la recherche.

Article 2

Tout fonctionnaire ou agent chargé de la collecte ou de la conservation d'archives en application des dispositions de la présente loi est tenu au secret professionnel en ce qui concerne tout document qui ne peut être légalement mis à la disposition du public.

Titre II : Les archives publiques

Article 3

Les archives publiques sont :

1° Les documents qui procèdent de l'activité de l'Etat, des collectivités locales, des établissements et entreprises publics ;

2° Les documents qui procèdent de l'activité des organismes de droit privé chargés de la gestion des services publics ou d'une mission de service public ;

3° Les minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels.

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

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

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

Article 4

Modifié par Loi 2000-321 2000-04-12 art. 9 JORF 13 avril 2000

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

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

Article 4-1

Créé par Loi 2000-321 2000-04-12 art. 9 JORF 13 avril 2000.

Lorsque les documents visés à l'article 3 comportent des informations nominatives collectées dans le cadre de traitements automatisés régis par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, ces informations font l'objet, à l'expiration de la durée prévue à l'article 28 de ladite loi, d'un tri pour déterminer les informations destinées à être conservées et celles, dépourvues d'intérêt scientifique, statistique ou historique, destinées à être détruites.

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

Article 5

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

Article 6

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

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

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

Article 7

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

1° Cent cinquante ans à compter de la date de naissance pour les documents comportant des renseignements individuels de caractère médical ;

2° Cent vingt ans à compter de la date de naissance pour les dossiers de personnel ;

3° Cent ans à compter de la date de l'acte ou de la clôture du dossier pour les documents relatifs aux affaires portées devant les juridictions, y compris les décisions de grâce, pour les minutes et répertoires des notaires ainsi que pour les registres de l'état civil et de l'enregistrement ;

4° Cent ans à compter de la date du recensement ou de l'enquête, pour les documents contenant des renseignements individuels ayant trait à la vie personnelle et familiale et, d'une manière générale, aux faits et comportements d'ordre privé, collectés dans le cadre des enquêtes statistiques des services publics ;

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

Article 8

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

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

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

.....

Article L1110-4

(inséré par Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 art. 3 Journal Officiel du 5 mars 2002)

Toute personne prise en charge par un professionnel, un établissement, un réseau de santé ou tout autre organisme participant à la prévention et aux soins a droit au respect de sa vie privée et du secret des informations la concernant.

Excepté dans les cas de dérogation, expressément prévus par la loi, ce secret couvre l'ensemble des informations concernant la personne venues à la connaissance du professionnel de santé, de tout membre du personnel de ces établissements ou organismes et de toute autre personne en relation, de par ses activités, avec ces établissements ou organismes. Il s'impose à tout professionnel de santé, ainsi qu'à tous les professionnels intervenant dans le système de santé.

Deux ou plusieurs professionnels de santé peuvent toutefois, sauf opposition de la personne dûment avertie, échanger des informations relatives à une même personne prise en charge, afin d'assurer la continuité des soins ou de déterminer la meilleure prise en charge sanitaire possible. Lorsque la personne est prise en charge par une équipe de soins dans un établissement de santé, les informations la concernant sont réputées confiées par le malade à l'ensemble de l'équipe.

Afin de garantir la confidentialité des informations médicales mentionnées aux alinéas précédents, leur conservation sur support informatique, comme leur transmission par voie électronique entre professionnels, sont soumises à des règles définies par décret en Conseil d'Etat pris après avis public et motivé de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Ce décret détermine les cas où l'utilisation de la carte professionnelle de santé mentionnée au dernier alinéa de l'article L. 161-33 du code de la sécurité sociale est obligatoire.

Le fait d'obtenir ou de tenter d'obtenir la communication de ces informations en violation du présent article est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

En cas de diagnostic ou de pronostic grave, le secret médical ne s'oppose pas à ce que le famille, les proches de la personne malade ou la personne de confiance définie à l'article L. 1111-6 reçoivent les informations nécessaires destinées à leur permettre d'apporter un soutien direct à celle-ci, sauf opposition de sa part.

Le secret médical ne fait pas obstacle à ce que les informations concernant une personne décédée soient délivrées à ses ayants droit, dans la mesure où elles leur sont nécessaires pour leur permettre de connaître les causes de la mort, de défendre la mémoire du défunt ou de faire valoir leurs droits, sauf volonté contraire exprimée par la personne avant son décès.

Article L1111-5

(inséré Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 art. 9 et art. 11 Journal Officiel du 5 mars 2002)

Par dérogation à l'article 371-2 du code civil, le médecin peut se dispenser d'obtenir le consentement du ou des titulaires de l'autorité parentale sur les décisions médicales à prendre lorsque le traitement ou l'intervention s'impose pour sauvegarder la santé d'une personne mineure, dans le cas où cette dernière s'oppose expressément à la consultation du ou des titulaires de l'autorité parentale afin de garder le secret sur son état de santé. Toutefois, le médecin doit dans un premier temps s'efforcer d'obtenir le consentement du mineur à cette consultation. Dans le cas où le mineur maintient son opposition, le médecin peut mettre en oeuvre le traitement ou l'intervention. Dans ce cas, le mineur se fait accompagner d'une personne majeure de son choix.

Lorsqu'une personne mineure, dont les liens de famille sont rompus, bénéficie à titre personnel du remboursement des prestations en nature de l'assurance maladie et maternité et de la couverture complémentaire mise en place par la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle, son seul consentement est requis.

Article L1111-7

(inséré par Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 art. 11 Journal Officiel du 5 mars 2002)

Toute personne a accès à l'ensemble des informations concernant sa santé détenues par des professionnels et établissements de santé, qui sont formalisées et ont contribué à l'élaboration et au suivi du diagnostic et du traitement ou d'une action de prévention, ou ont fait l'objet d'échanges écrits entre professionnels de santé, notamment des résultats d'examen, comptes rendus de consultation, d'intervention, d'exploration ou d'hospitalisation, des protocoles et prescriptions thérapeutiques mis en oeuvre, feuilles de surveillance, correspondances entre professionnels de santé, à l'exception des informations mentionnant qu'elles ont été recueillies auprès de tiers n'intervenant pas dans la prise en charge thérapeutique ou concernant un tel tiers.

Elle peut accéder à ces informations directement ou par l'intermédiaire d'un médecin qu'elle désigne et en obtenir communication, dans des conditions définies par voie réglementaire au plus tard dans les huit jours suivant sa demande et au plus tôt après qu'un délai de réflexion de quarante-huit heures aura été observé. Ce délai est porté à deux mois lorsque les informations médicales datent de plus de cinq ans ou lorsque la commission départementale des hospitalisations psychiatriques est saisie en application du quatrième alinéa.

La présence d'une tierce personne lors de la consultation de certaines informations peut être recommandée par le médecin les ayant établies ou en étant dépositaire, pour des motifs tenant aux risques que leur connaissance sans accompagnement ferait courir à la personne concernée. Le refus de cette dernière ne fait pas obstacle à la communication de ces informations.

A titre exceptionnel, la consultation des informations recueillies, dans le cadre d'une hospitalisation sur demande d'un tiers ou d'une hospitalisation d'office, peut être subordonnée à la présence d'un médecin désigné par le demandeur en cas de risques d'une gravité particulière. En cas de refus du demandeur, la commission départementale des hospitalisations psychiatriques est saisie. Son avis s'impose au détenteur des informations comme au demandeur.

Sous réserve de l'opposition prévue à l'article L. 1111-5, dans le cas d'une personne mineure, le droit d'accès est exercé par le ou les titulaires de l'autorité parentale. A la demande du mineur, cet accès a lieu par l'intermédiaire d'un médecin.

En cas de décès du malade, l'accès des ayants droit à son dossier médical s'effectue dans les conditions prévues par le dernier alinéa de l'article L. 1110-4.

La consultation sur place des informations est gratuite. Lorsque le demandeur souhaite la délivrance de copies, quel qu'en soit le support, les frais laissés à sa charge ne peuvent excéder le coût de la reproduction et, le cas échéant, de l'envoi des documents.

Chapitre 7 : Conseil national pour l'accès aux origines personnelles

Article L147-1

(inséré par Loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 art. 1 Journal Officiel du 23 janvier 2002)

Un Conseil national, placé auprès du ministre chargé des affaires sociales, est chargé de faciliter, en liaison avec les départements et les collectivités d'outre-mer, l'accès aux origines personnelles dans les conditions prévues au présent chapitre.

Il assure l'information des départements, des collectivités d'outre-mer et des organismes autorisés et habilités pour l'adoption sur la procédure de recueil, de communication et de conservation des renseignements visés à l'article L. 147-5, ainsi que sur les dispositifs d'accueil et d'accompagnement des personnes à la recherche de leurs origines, des parents de naissance et des familles adoptives concernés par cette recherche ainsi que sur l'accueil et l'accompagnement des femmes demandant le bénéfice des dispositions de l'article L. 222-6.

Il émet des avis et formule toutes propositions utiles relatives à l'accès aux origines personnelles. Il est consulté sur les mesures législatives et réglementaires prises dans ce domaine.

Il est composé d'un magistrat de l'ordre judiciaire, d'un membre de la juridiction administrative, de représentants des ministres concernés, d'un représentant des conseils généraux, de trois représentants d'associations de défense des droits des femmes, d'un représentant d'associations de familles adoptives, d'un représentant d'associations de pupilles de l'Etat, d'un représentant d'associations de défense du droit à la connaissance de ses origines, et de deux personnalités que leurs expérience et compétence professionnelles médicales, paramédicales ou sociales qualifient particulièrement pour l'exercice de fonctions en son sein.

Article L147-2

(inséré par Loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 art. 1 Journal Officiel du 23 janvier 2002)

Le Conseil national pour l'accès aux origines personnelles reçoit :

1° La demande d'accès à la connaissance des origines de l'enfant formulée :

- s'il est majeur, par celui-ci ;
- s'il est mineur, par son ou ses représentants légaux ou par lui-même avec l'accord de ceux-ci ;
- s'il est majeur placé sous tutelle, par son tuteur ;
- s'il est décédé, par ses descendants en ligne directe majeurs ;

2° La déclaration de la mère ou, le cas échéant, du père de naissance par laquelle chacun d'entre eux autorise la levée du secret de sa propre identité ;

3° Les déclarations d'identité formulées par leurs ascendants, leurs descendants et leurs collatéraux privilégiés ;

4° La demande du père ou de la mère de naissance s'enquérant de leur recherche éventuelle par l'enfant.

Article L147-3

(inséré par Loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 art. 1 Journal Officiel du 23 janvier 2002)

La demande d'accès à la connaissance de ses origines est formulée par écrit auprès du Conseil national pour l'accès aux origines personnelles ou du président du conseil général ; elle peut être retirée à tout moment dans les mêmes formes.

Le père ou la mère de naissance qui font une déclaration expresse de levée du secret ou les ascendants, descendants ou collatéraux privilégiés du père ou de la mère de naissance qui font une déclaration d'identité sont informés que cette déclaration ne sera communiquée à la personne concernée que si celle-ci fait elle-même une demande d'accès à ses origines.

Article L147-4

(inséré par Loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 art. 1 Journal Officiel du 23 janvier 2002)

Le conseil communique au président du conseil général copie de l'ensemble des demandes et déclarations reçues en application de l'article L. 147-2.

Article L147-5

(inséré par Loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 art. 1 Journal Officiel du 23 janvier 2002)

Pour satisfaire aux demandes dont il est saisi, le conseil recueille copie des éléments relatifs à l'identité :

1° De la femme qui a demandé le secret de son identité et de son admission lors de son accouchement dans un établissement de santé et, le cas échéant, de la personne qu'elle a désignée à cette occasion comme étant l'auteur de l'enfant ;

2° De la ou des personnes qui ont demandé la préservation du secret de leur identité lors de l'admission de leur enfant comme pupille de l'Etat ou de son accueil par un organisme autorisé et habilité pour l'adoption ;

3° Des auteurs de l'enfant dont le nom n'a pas été révélé à l'officier de l'état civil lors de l'établissement de l'acte de naissance.

Les établissements de santé et les services départementaux ainsi que les organismes autorisés et habilités pour l'adoption communiquent au conseil national, sur sa demande, copie des éléments relatifs à l'identité des personnes mentionnées aux alinéas qui précèdent ainsi que tout renseignement ne portant pas atteinte au secret de cette identité, et concernant la santé des père et mère de naissance, les origines de l'enfant et les raisons et circonstances de sa remise au service de l'aide sociale à l'enfance ou à un organisme autorisé et habilité pour l'adoption.

Pour satisfaire aux demandes dont il est saisi, le conseil recueille également, auprès de l'Autorité centrale pour l'adoption, de la mission de l'adoption internationale ou des organismes autorisés et habilités pour l'adoption, les renseignements qu'ils peuvent obtenir des autorités du pays d'origine de l'enfant en complément des informations reçues initialement.

Article L147-6

(inséré par Loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 art. 1 Journal Officiel du 23 janvier 2002)

Le conseil communique aux personnes mentionnées au 1° de l'article L. 147-2, après s'être assuré qu'elles maintiennent leur demande, l'identité de la mère de naissance :

- s'il dispose déjà d'une déclaration expresse de levée du secret de son identité ;
- s'il n'y a pas eu de manifestation expresse de sa volonté de préserver le secret de son identité, après avoir vérifié sa volonté ;
- si l'un de ses membres ou une personne mandatée par lui a pu recueillir son consentement exprès dans le respect de sa vie privée ;
- si la mère est décédée, sous réserve qu'elle n'ait pas exprimé de volonté contraire à l'occasion d'une demande d'accès à la connaissance des origines de l'enfant. Dans ce cas, l'un des membres du conseil ou une personne mandatée par lui prévient la famille de la mère de naissance et lui propose un accompagnement.

Si la mère de naissance a expressément consenti à la levée du secret de son identité ou, en cas de décès de celle-ci, si elle ne s'est pas opposée à ce que son identité soit communiquée après sa mort, le conseil communique à l'enfant qui a fait une demande d'accès à ses origines personnelles l'identité des personnes visées au 3° de l'article L. 147-2.

Le conseil communique aux personnes mentionnées au 1° de l'article L. 147-2, après s'être assuré qu'elles maintiennent leur demande, l'identité du père de naissance :

- s'il dispose déjà d'une déclaration expresse de levée du secret de son identité ;
- s'il n'y a pas eu de manifestation expresse de sa volonté de préserver le secret de son identité, après avoir vérifié sa volonté ;
- si l'un de ses membres ou une personne mandatée par lui a pu recueillir son consentement exprès dans le respect de sa vie privée ;
- si le père est décédé, sous réserve qu'il n'ait pas exprimé de volonté contraire à l'occasion d'une demande d'accès à la connaissance des origines de l'enfant. Dans ce cas, l'un des membres du conseil ou une personne mandatée par lui prévient la famille du père de naissance et lui propose un accompagnement.

Si le père de naissance a expressément consenti à la levée du secret de son identité ou, en cas de décès de celui-ci, s'il ne s'est pas opposé à ce que son identité soit communiquée après sa mort, le conseil communique à l'enfant qui a fait une demande d'accès à ses origines personnelles l'identité des personnes visées au 3° de l'article L. 147-2.

Le conseil communique aux personnes mentionnées au 1° de l'article L. 147-2 les renseignements ne portant pas atteinte à l'identité des père et mère de naissance, transmis par les établissements de santé, les services départementaux et les organismes visés au cinquième alinéa de l'article L. 147-5 ou recueillis auprès des père et mère de naissance, dans le respect de leur vie privée, par un membre du conseil ou une personne mandatée par lui.

Article L147-7

(inséré par Loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 art. 1 Journal Officiel du 23 janvier 2002)

L'accès d'une personne à ses origines est sans effet sur l'état civil et la filiation. Il ne fait naître ni droit ni obligation au profit ou à la charge de qui que ce soit.

Article L147-8

(inséré par Loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 art. 1 Journal Officiel du 23 janvier 2002)

Le procureur de la République communique au conseil national, sur sa demande, les éléments figurant dans les actes de naissance d'origine, lorsque ceux-ci sont considérés comme nuls en application de l'article 354 du code civil.

Sous réserve des dispositions de l'article 6 de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, les administrations ou services de l'Etat et des collectivités publiques, les organismes de sécurité sociale et les organismes qui assurent la gestion des prestations sociales sont tenus de réunir et de communiquer au conseil national les renseignements dont ils disposent permettant de déterminer les adresses de la mère et du père de naissance.

Article L147-9

(inséré par Loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 art. 1 Journal Officiel du 23 janvier 2002)

Lorsque, pour l'exercice de sa mission, le conseil national demande la consultation de documents d'archives publiques, les délais prévus au troisième alinéa de l'article 6 et à l'article 7 de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives ne lui sont pas opposables.

Article L147-10

(inséré par Loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 art. 1 Journal Officiel du 23 janvier 2002)

Les personnes participant, à quelque titre que ce soit, aux travaux du conseil sont tenues au secret professionnel dans les conditions et sous les peines fixées par les articles 226-13 et 226-14 du code pénal.

Article L147-11

(inséré par Loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 art. 1 Journal Officiel du 23 janvier 2002)

Les modalités d'application du présent chapitre sont fixées par décret en Conseil d'Etat. Le décret relatif aux conditions dans lesquelles sont traités et conservés les informations relatives à l'identité des personnes et les renseignements ne portant pas atteinte au secret de l'identité, en application de l'article L. 147-5, est pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

.....

Avis cités

A. En matière de dossiers de pupille

Conseil du 13 juin 2002, n° 20022103-MNC

Demandeur :

président du conseil général de Saône-et-Loire

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 13 juin 2002 votre demande de conseil portant d'une part sur la possibilité de communiquer dans son intégralité, à un ancien pupille, la copie du procès-verbal d'admission le concernant sur lequel est mentionnée l'identité de sa mère biologique, dès lors que figure sur ce document la mention pré-imprimée selon laquelle "le secret le plus absolu sera conservé sur ces déclarations ", et d'autre part, sur l'opportunité de prendre contact avec la mère biologique préalablement à toute communication, compte tenu de l'intervention de la loi du 22 janvier 2002 sur l'accès aux origines.

La commission a rappelé pour commencer que, dans le dernier état de sa jurisprudence, qui a sensiblement évolué au cours des deux dernières années, elle considérait qu'une simple mention pré-imprimée figurant sur un formulaire ne peut être assimilée à une demande de secret des parents biologiques. Elle en déduisait qu'en pareil cas de figure, l'ancien pupille a en principe le droit d'accéder à l'ensemble des informations figurant dans son dossier, en application de l'article 6 II de la loi du 17 juillet 1978, sans qu'il y ait lieu de recueillir au préalable l'accord du ou des parents concernés, démarche qui n'est nullement prévue par la loi du 17 juillet 1978.

Elle a estimé, aujourd'hui, que cette analyse était susceptible d'être remise en cause par les dispositions de l'article L. 147-6 introduit dans le code de l'action sociale et des familles par la loi du 22 janvier 2002. En effet, aux termes de cet article, il appartiendra au Conseil national pour l'accès aux origines personnelles dont la création est prévue par la loi et à qui il reviendra de se prononcer à l'avenir sur les demandes d'accès à leur dossier formées par les anciens pupilles, de s'assurer, lorsque la mère biologique n'aura pas expressément manifesté sa volonté de préserver le secret de son identité, que celle-ci n'est pas opposée à une telle communication. Ce texte pose donc le principe d'une consultation obligatoire de la mère, préalablement à toute communication.

Même si ces dispositions ne sont pas encore entrées en vigueur, faute de décret d'application, il semble donc préférable que vos services tentent dès maintenant, lorsqu'ils en ont la possibilité, de prendre contact avec la mère avant de donner suite à une demande de communication portant sur un dossier ne comportant pas de demande expresse de secret.

Conseil du 5 septembre 2002, n° 20023328-MNC

Demandeur :

président du conseil général de la Vendée

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 5 septembre 2002 votre demande de conseil relative au caractère communicable des éléments identifiants concernant la mère biologique de Madame R. née H. R. le 16 octobre 1942, sachant que la communication n'a pas été effectuée lors des quatre précédentes demandes de l'intéressée du fait de la présence d'une mention "demande de secret absolu" portée sur le procès-verbal d'abandon par la personne qui a reçu la mère lors de la procédure d'abandon.

La loi du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'État institue pour les dossiers détenus par les services de l'aide sociale à l'enfance et concernant ces personnes, un régime spécifique d'accès, sous l'égide d'une instance nouvelle, le Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP).

Les membres du CNAOP ayant été nommés par arrêté du 22 août 2002, le dispositif prévu par la loi du 22 janvier 2002 est maintenant applicable.

Il en résulte que la Commission n'est plus compétente aujourd'hui pour donner le conseil que vous sollicitez. Il vous appartient d'obtenir l'information auprès du Conseil national pour l'accès aux origines personnelles - 10/16, rue BRANCION - 75015 PARIS.

Conseil du 19 septembre 2002, n° 20023634-MNC

Demandeur :

président du conseil général des Hautes-Pyrénées

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 19 septembre 2002 votre demande de conseil relative au caractère communicable des éléments identifiants concernant la mère de naissance de Monsieur M. né le 17 avril 1968 et décédé, au notaire chargé du règlement de la succession de l'intéressé.

La commission a estimé que la requête du notaire ne relevait pas de l'application de la nouvelle loi du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'Etat et qu'elle était, de ce fait, compétente pour répondre à votre demande de conseil sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, modifiée par celle du 12 avril 2000.

Sur le fondement de l'article 6-II de cette loi, elle a considéré que la communication des documents administratifs demandés était susceptible de porter atteinte au secret de la vie privée et des dossiers personnels et n'étaient de ce fait communicables qu'à l'intéressé lui-même, ou s'il est décédé, à ses ayants-droit. Elle a, en conséquence, émis un avis défavorable à leur communication au demandeur. En revanche, en ce qui concerne l'acte d'état civil présent au dossier, elle a rappelé qu'il ne constituait pas un document administratif et que sa communication relevait de l'article 197-5 de l'instruction générale relative à l'état civil qu'elle n'a pas vocation à interpréter.

B. En matière de dossiers médicaux

Conseil du 14 mars 2002, n° 20021284-LB

Demandeur :

directeur général de l'assistance publique des hôpitaux de Marseille

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 14 mars 2002 votre demande de conseil relative aux modalités de communication des dossiers médicaux détenus par votre établissement compte tenu de la publication au Journal officiel du 5 mars 2002 de la loi n°2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé qui modifie, à ses articles 11 et 14, les règles d'accès aux informations à caractère médical.

La commission a constaté que les dispositions de ces deux articles étaient d'application immédiate. Elle a en déduit que les dossiers médicaux étaient désormais communicables selon les modalités fixées par le nouvel article L.1111-7 du code de la santé publique. En particulier, l'accès à ces dossiers n'est plus subordonné à la présence d'un médecin désigné par le patient. Par ailleurs, les demandes de communication doivent être satisfaites dans un délai de huit jours, délai qui peut être porté à deux mois lorsque les informations en cause ont une ancienneté supérieure à cinq ans.

Avis du 27 juin 2002, n° 20022246-LB

Demandeur :

GARNIER Mireille

Administration compétente :

directeur du centre hospitalier Bretagne Atlantique

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 27 juin 2002 et relative à la communication à Madame Mireille G. , par vous-même, du dossier médical de la mère décédée de la requérante.

La commission observe que, en application de la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, l'article L.1110-4 nouveau du code de la santé publique donne un droit d'accès au dossier médical d'une personne décédée, strictement réservé aux ayants droit de celle-ci et sous réserve que cette démarche soit nécessaire " pour leur permettre de connaître la cause de la mort, de défendre la mémoire du défunt ou de faire valoir leurs droits " et à la condition que la personne décédée ne s'y soit pas opposée de son vivant. L'administration ne peut donc s'opposer à la communication des documents demandés, dès lors que les conditions fixées par l'article précité sont vérifiées. En l'espèce, l'existence d'un conflit entre ayants droit ne peut être valablement retenue pour refuser l'accès au dossier à l'un de ces ayants droit, dans les conditions prévues par l'article précité. La commission rend donc un avis favorable à la communication à Madame G. du dossier de sa mère décédée.

Avis du 21 novembre 2002, n° 20024531-CCF

Demandeur :

COLIN André

Administration compétente :

directeur du centre hospitalier spécialisé Sevrey

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 21 novembre 2002 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 12 novembre 2002 à la suite du refus opposé à votre demande de communication du dossier médical concernant votre frère hospitalisé au C.H.S. Sevrey, du 19 au 26 juillet 2002.

La commission a rappelé qu'en application combinée des articles L 1110-4 et L 1111-7 du code de la santé publique, seul votre frère ou une personne expressément mandatée par lui pouvait avoir accès à ce dossier.

La commission a donc émis un avis défavorable sur votre demande.

Conseil du 19 décembre 2002, n° 20024609-CCF

Demandeur :

ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 19 décembre 2002 votre demande de conseil relative à l'incidence des dispositions de la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé sur les modalités d'accès aux informations médicales détenues par les services de l'Etat sur leurs agents, telle que vous vous êtes efforcé de la formaliser dans un projet de circulaire. Votre demande portait plus précisément sur les points suivants :

- 1 - les modalités d'accès des ayants droit au dossier médical d'une personne décédée et en particulier les dispositions à prendre afin de s'assurer que le défunt ne s'est pas opposé à la levée du secret médical le protégeant ;
- 2 - la possibilité de laisser un proche accéder au dossier médical d'une personne ayant temporairement perdu son discernement mais ne faisant pas l'objet d'une mesure de protection ;
- 3 - la définition de la notion d'informations médicales formalisées
- 4 - les effets attachés à la consultation de la commission d'accès aux documents administratifs par l'administration en ce qui concerne l'écoulement du délai prévu à l'article L.1111-7 du code de la santé publique ;
- 5 - l'opportunité d'occulter dans un document médical les informations ayant trait à des tiers
- 6 - le caractère communicable du rapport d'un supérieur hiérarchique ayant conduit à la mise en congé d'office d'un agent pour maladie.

La commission a tout d'abord précisé que la notion de document contenant des informations à caractère médical au sens du dernier alinéa de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 dans sa rédaction issue de la loi du 4 mars 2002 s'apprécie conformément aux dispositions de l'article L.1111-7 du code de la santé publique. S'agissant des documents susceptibles de figurer dans le dossier d'un agent, elle recouvre l'ensemble des documents concernant la santé de ce dernier et élaborés par un professionnel de santé ou avec son concours. Les modalités de communication de ces documents sont fixées par l'article L.1111-7 du code de la santé publique. Seuls se trouvent exclus du droit d'accès prévu par ces dispositions les documents dits inachevés, en particulier les documents revêtant la forme de simples brouillons et repris ensuite dans un document définitif.

Conformément aux dispositions combinées de l'article L.1111-7 du code de la santé publique et de l'article 6.II de la loi du 17 juillet 1978 modifiée par celle du 12 avril 2000, un agent a accès de plein droit à l'ensemble des informations le concernant, y compris le rapport fait par un supérieur hiérarchique préalablement à une mise en congé pour maladie. Il ne peut en revanche accéder à des informations confidentielles portant sur des tiers qui viendraient à se trouver dans son dossier. De telles informations doivent donc être occultées préalablement à toute communication dudit dossier.

En ce qui concerne le cas d'un agent décédé, la commission a rappelé que, en vertu des dispositions précitées, seuls les ayants droit, entendus comme les successeurs légaux du défunt (héritiers, conjoints survivants, légataires universels ou à titre universel), au sens du code civil, pouvaient accéder aux documents contenant des informations couvertes par le secret médical, à condition d'une part que cette démarche soit destinée à " connaître la cause de la mort,(...) défendre la mémoire du défunt ou (...) faire valoir leurs droits " et, d'autre part, que l'agent décédé ne s'y soit pas opposé de son vivant, conformément à l'article L.1110-4 du code de la santé publique. La commission a relevé, s'agissant de cette seconde condition, que le droit d'opposition ainsi reconnu à l'agent n'obéissait à aucune formalité particulière et qu'il appartenait donc simplement à l'administration de vérifier que le dossier ne contenait aucune mention indiquant que l'agent s'était opposé à la communication des informations le concernant à ses ayants droit. Elle a relevé enfin que rien n'interdisait à un ayant droit autorisé à accéder au dossier médical d'un agent défunt de se faire accompagner par une tierce personne s'il l'estimait utile.

S'agissant des modalités d'accès au dossier d'un agent momentanément privé de son discernement ou faisant l'objet d'une mesure de protection, la commission a rappelé que, hors les cas de mise sous tutelle, aucune disposition législative ou réglementaire n'autorisait une tierce personne à exercer le droit d'accès en lieu et place d'une personne majeure sans être expressément mandatée par cette dernière.

Elle a relevé par ailleurs, s'agissant des modalités de communication du dossier médical d'une personne mineure, que le droit d'accès appartenait, comme par le passé, de plein droit aux titulaires de l'autorité parentale, sans qu'il n'y ait lieu de rechercher l'accord de principe de l'intéressé. Toutefois, en vertu de l'antépénultième alinéa de l'article L.1111-7, le mineur est en droit de demander à ce que la communication ait lieu par l'intermédiaire d'un médecin. Par ailleurs, en application de l'article L.1111-5 du code de la santé publique, tel qu'il a été précisé par l'article 6 du décret du 29 avril 2002, le mineur peut désormais s'opposer à la communication d'informations se rapportant à des soins qui auraient été dispensés à l'insu du ou des titulaires de l'autorité parentale. Pour l'application de ces nouvelles dispositions, il convient donc d'informer systématiquement la personne mineure des demandes d'accès formulées par le ou les titulaires de l'autorité parentale et du droit qui lui appartient d'exiger que la communication ait lieu par l'intermédiaire d'un médecin.

La commission a enfin indiqué que les conditions de délais prévues à l'article L.1111-7 du code de la santé publique pour la communication du dossier médical revêtent un caractère impératif. Dès lors, la saisine de la commission par une administration dans le cadre d'une demande de conseil ne peut avoir pour effet de retarder le déclenchement du délai ou d'en interrompre l'écoulement.

C. En matière d'archives

Avis du 24 janvier 2002, n° 20020262-PHB

Demandeur :

TOTH Jean-Charles

Administration compétente :

ministre de la culture (direction des archives de France)/directeur général des impôts

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 24 janvier 2002 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 2 janvier 2002 tendant à la communication, à titre dérogatoire, de documents d'archives publiques qui sont conservés aux archives départementales de Paris sous la cote 3314-VIII/71/1/17, dossiers 375-376, et qui se rapportent à la procédure de confiscation pour profits illicites engagée en 1949 à l'encontre des anciens propriétaires de l'immeuble que vous habitez.

La commission a relevé pour commencer que ce dossier, qui ne deviendra librement communicable, en application de l'article 7 de la loi du 3 janvier 1979, qu'en 2009, contient de nombreuses informations se rapportant aux agissements des personnes intéressées sous l'Occupation, informations dont la divulgation pourrait porter préjudice à leurs ayants droit.

Elle a constaté ensuite, au vu des éléments que vous apportez, que la consultation de ces documents semblait a priori de peu d'utilité pour l'avancée des travaux de recherche que vous avez entrepris, dans la mesure où ceux-ci ont pour seul but de vous permettre de mieux connaître l'histoire de l'immeuble dans lequel vous habitez.

Elle en a déduit, par conséquent, que votre demande de dérogation ne pouvait en l'état être satisfaite.

Avis du 7 février 2002, n° 20020354-PHB

Demandeur :

JOURDAIN Olivier

Administration compétente :

ministre de la défense (service historique de l'armée de terre)

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 7 février 2002 et portant sur la possibilité de communiquer à Monsieur J. O., un document, qui est conservé au service historique de l'armée de terre sous la cote 40 VN 2648, et qui, contenant des informations couvertes par le secret de la vie privée, ne deviendra librement communicable, en vertu de l'article 7 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives, qu'en 2004.

La commission a émis un avis favorable à la communication, à titre dérogatoire, de ces documents au demandeur. Elle a tenu compte du sérieux du projet de recherche du demandeur, qui rédige un diplôme d'études approfondies sur l'affaire Petiot et les media, de l'intérêt incontestable que présente la consultation de ces documents dans le cadre de cette recherche, et de la faible importance de la dérogation dans le temps.

Avis du 28 février 2002, n° 20020653-PHB

Demandeur :

GAUTHE Jean-Jacques

Administration compétente :

ministre de la culture (direction des archives de France)

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 28 février 2002 et portant sur la possibilité de communiquer, à titre dérogatoire, à monsieur G. J. des documents d'archives publiques relatifs aux scouts musulmans d'Algérie conservés au centre des archives d'outre-mer sous les cotes ORAN SC 278, 467, 484, GGA 14 et CAB 36, lesquels ne deviendront librement communicables, en vertu de l'article 7 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives, qu'en 2022

La commission a émis un avis favorable à la communication de ces documents à M. J.G. Elle a tenu compte du sérieux du projet de recherche du demandeur, qui effectue une étude historique sur les scouts musulmans d'Algérie vus par les services français de renseignements, de l'intérêt incontestable que présente la communication de ces documents dans le cadre de cette recherche, et du fait que deux des cartons demandés ont déjà été communiqués par dérogation à d'autres chercheurs.

Avis du 16 mai 2002, n° 20021848-PHB

Demandeur :

SERRAND Jean-Yves (France 3)

Administration compétente :

ministre de la culture (direction des archives de France, centre des archives d'outre-mer)/ministère de l'intérieur

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 16 mai 2002 et portant sur la possibilité de communiquer à M. S. J., à titre dérogatoire, des documents relatifs à la guerre d'Algérie, et notamment aux activités des sections administratives spéciales, conservés par le centre des archives d'outre-mer sous la cote 7 SAS 70, lesquels ne deviendront librement consultables, en vertu de l'article 7 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives, qu'en 2022.

La commission a émis un avis favorable à la communication, à titre dérogatoire, de ces documents au demandeur. Elle a tenu compte du sérieux du projet de recherche du demandeur, qui cherche à établir les circonstances dans lesquelles un grand nombre de personnes ont été exécutées puis enterrées à Cheria, durant la guerre d'Algérie, et de l'intérêt incontestable que présente la communication de ces documents dans le cadre de cette recherche.

La commission a par ailleurs estimé que la communication de ces documents devrait être subordonnée à l'engagement écrit, de la part du chercheur, de ne faire état, dans ses travaux, d'aucune information permettant d'identifier les personnes citées dans ces documents, que ce soit par la mention de leur nom ou de leur fonction. Elle a en outre rappelé que la reproduction des documents consultés devrait être exclue.

Avis du 11 juillet 2002, n° 20022668-PHB

Demandeur :

MAUREY-NATALELLI Huguette

Administration compétente :

ministre de la culture (direction des archives de France)

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 11 juillet 2002 et portant sur la possibilité de communiquer à Madame M. le dossier administratif de son père Monsieur N., préfet, conservé au centre historique des Archives nationales sous la cote F1 BI 819, lequel deviendra librement communicable, en vertu de l'article 7 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives, en 2006.

La commission a émis un avis favorable à la communication de ces documents à la requérante. Elle a rappelé, au préalable, qu'aucune des dispositions de la loi du 3 janvier 1979 susvisée n'avait pour effet de réserver l'octroi des dérogations aux seules personnes effectuant des recherches à des fins scientifiques. Elle en a déduit que la circonstance que la démarche de Madame M. s'explique uniquement par des considérations familiales ne pouvait faire obstacle à ce qu'une suite favorable soit réservée à sa demande.

Elle a estimé qu'en l'espèce, la dérogation était d'une ampleur très limitée dans le temps, et que les risques d'atteinte au secret de la vie privée de Monsieur N. étaient inexistants, compte tenu tout à la fois du contenu du dossier et des motivations de la requérante.

Avis du 5 décembre 2002, n° 20024538-PHB

Demandeur :

CATSIAPIS Jean

Administration compétente :

ministre des affaires étrangères

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 5 décembre 2002 et portant sur la possibilité de communiquer à Monsieur C. J., à titre dérogatoire, des documents d'archives publics relatifs à Chypre, à la Grèce et à la Turquie, conservés par la direction des archives du ministère des affaires étrangères sous les cotes n° 3178, 3180, 3183-3189, 3194-3197, 3201, 3202, 3637-3639, 3646, 3648-3657 et 3318, lesquels ne deviendront librement communicables, en vertu de l'article 6, alinéa 3 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives, qu'en 2006.

En ce qui concerne le document coté 3318, vous avez indiqué que celui-ci avait été communiqué à M. C. dans son intégralité. La commission n'a pu, dès lors, que déclarer sans objet la demande du requérant sur ce point.

En ce qui concerne les autres documents, la commission a émis un avis favorable à leur communication par dérogation. Elle a en effet tenu compte du sérieux du projet de recherche du demandeur, qui effectue des recherches historiques sur la France et le régime de la dictature des colonels pendant la période 1967-1974 et sur les relations gréco-turques pendant cette même période, de l'intérêt incontestable que présente la communication de ces documents dans le cadre de ces recherches et du fait que leur date de libre communication est proche.

Avis du 19 décembre 2002, n° 20024834-PHB

Demandeur :

PANIER Elodie

Administration compétente :

ministre de la culture (direction des archives de France)/ministère de l'intérieur

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 19 décembre 2002 et portant sur la possibilité de communiquer à Madame P. E., à titre dérogatoire, un dossier relatif aux procédures juridictionnelles instruites à l'encontre du préfet Eugène Bosc à la Libération, conservé au centre historique des archives nationales sous la cote F1 bI 1126, lequel ne deviendra librement communicable, en vertu de l'article 7 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives, qu'en 2058.

La commission. a relevé que le demandeur rédige actuellement une thèse de doctorat relative aux préfets sous Vichy. Elle a noté par ailleurs que la communication de ce dossier présentait un intérêt incontestable pour l'accomplissement de cette recherche. Elle a constaté enfin que les événements en cause ont déjà donné lieu à des travaux historiques publiés et revêtent de ce fait une certaine notoriété. Elle a par conséquent émis un avis favorable à l'octroi de la dérogation sollicitée.

Avis du 19 décembre 2002, n° 20024836-PHB

Demandeur :

JUSSERAND Bernard

Administration compétente :

ministre de la défense (service historique de l'armée de terre)

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 19 décembre 2002 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 19 novembre 2002 et portant sur la possibilité de communiquer à vous-même, à titre dérogatoire, le dossier de carrière du Capitaine G. A .M. , conservé au service historique de l'armée de terre sous la cote 6 Ye 60761, lequel ne deviendra librement communicable, en vertu de l'article 7 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives, qu'en 2019.

La commission a pris note de ce que votre démarche était exclusivement motivée par le souhait d'identifier les éventuels descendants du capitaine M ., afin de leur demander de vous laisser consulter les archives privées qu'ils auraient pu, le cas échéant, avoir conservées.

Or, après s'être livrée à un examen attentif du dossier, la commission a constaté que celui-ci ne contenait aucune indication sur la situation de famille du capitaine M. et ne permettait pas, par conséquent, d'identifier les éventuels descendants de cet officier. Elle en a déduit que sa communication ne présentait aucun intérêt dans le cadre de la recherche que vous effectuez.

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

D. En matière de documents numériques

Conseil du 14 mars 2002, n° 20020741-LB

Demandeur :

directeur général de l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA)

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 14 mars 2002 votre demande de conseil relative au caractère communicable de deux courriers électroniques (e-mail) relatifs à la mutation d'un agent, aux modalités techniques de communication de tels documents, ainsi qu'aux conditions matérielles, notamment d'archivage, à mettre en place en vue de satisfaire aux éventuelles demandes de communication de tels documents.

La commission a estimé que les courriers électroniques doivent être regardés comme des documents au sens de l'article 1er de la loi du 17 juillet 1978 modifiée. Dès lors que, comme c'est le cas en l'espèce, ils sont échangés au sein d'un service administratif pour les besoins de ce service, ils sont de nature administrative et sont soumis comme tels au droit d'accès organisé par ce texte.

En l'espèce, s'agissant de courriers se rapportant à la mutation d'un agent, la communication est en principe réservée au seul intéressé, conformément à l'article 6 II de la loi.

Il appartient à cet agent de préciser sous quelle forme il souhaite accéder à ces documents, dans les limites fixées par l'article 4 de la loi. Il peut ainsi demander à obtenir une copie sur support numérique (envoi des fichiers correspondant aux courriers demandés par l'intermédiaire du réseau, copie sur disquette) ou sur support papier.

L'exercice du droit d'accès est bien sûr subordonné à la condition qu'une copie de ces courriers ait été conservée au sein de votre établissement, soit sous forme papier, soit sous forme numérique. Il n'appartient toutefois pas à la commission de se prononcer sur les critères selon lesquels doit s'effectuer la conservation des documents administratifs.

Avis du 25 avril 2002, n° 20021685-PL

Demandeur :

MEGRET Bruno

Administration compétente :

maire de Sausset-les-Pins

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 25 avril 2002 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 8 avril 2002, à la suite du refus opposé à votre demande de communication de la liste électorale de la commune sur support informatique.

En réponse à la demande qui lui a été adressée, le maire de Sausset-les-Pins a informé la commission que la liste électorale sur support papier a été mise à votre disposition et qu'il n'est pas en mesure de vous la communiquer sur support informatique.

La commission n'a pu, dès lors, que déclarer sans objet votre demande d'avis.

Demandeur :

Maire de GAGNY

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 27 juin 2002 votre demande de conseil relative :

- au caractère communicable, sous forme de disquette, à M. Denis (Association "Gagny Environnement") du projet de règlement d'assainissement communal approuvé par le dernier conseil municipal ;
- la possibilité de diffuser ce document sur le site Internet de l'association.

La commission a rappelé qu'en vertu des dispositions prévues par l'article 1 de la loi du 17 Juillet 1978 modifié, la communication des documents administratifs peut se faire sur support informatique. La seule restriction étant prévue par l'article 10 de la loi précitée qui prohibe la reproduction à des fins commerciales.

Table des matières

Première partie

Deux nouvelles réformes législatives du droit d'accès	3
<i>A. La communication des dossiers de pupilles</i>	3
<i>B. L'accès au dossier médical</i>	4

Deuxième partie

Les apports de la loi du 12 avril 2000	6
<i>A. Les demandes fondées sur la loi archives</i>	6
<i>B. La communication des documents numériques</i>	7

Troisième partie

Analyse statistique de l'activité de la CADA	8
<i>A. Comment se décompose l'activité de la CADA ?</i>	8
1) Avis et conseils	8
2) Quels sont les secteurs concernés par les demandes d'avis ou de conseils ?	9
<i>B. Quelle est l'origine des saisines ?</i>	11
1) Les demandes de conseil	11
<i>a) Les demandes de conseil en provenance des collectivités locales et de leurs établissements publics</i>	12
<i>b) les demandes de conseil émanant des services de Etat</i>	12
2) Les demandes d'avis	13
<i>a) Qui sont les demandeurs ?</i>	13
<i>b) Où sont situés les demandeurs ?</i>	14
<i>c) Quelles sont les administrations mises en cause ?</i>	15
<i>d) Quels sont les types de documents sur lesquels portent les demandes ?</i>	16
<i>C. Les avis et conseils rendus par la CADA</i>	17
1) Sens des avis et conseils	17
2) Fondement des avis et conseils négatifs	18
<i>a) Les cas d'incompétence</i>	18
<i>b) Les demandes déclarées irrecevables</i>	19
<i>c) Les avis défavorables</i>	21
<i>D. Quelles sont les suites réservées aux avis de la CADA ?</i>	22
<i>E. Les délais de traitement</i>	24

Annexes

Composition de la CADA au 28 juillet 2003	26
Textes	28
Avis cités	41