

# Sommaire

- Avant-propos
- La communication des documents administratifs des collectivités territoriales et de leurs établissements publics

**13**    **Quels sont les collectivités et organismes locaux soumis aux règles de la loi de 1978 ?**

3

**17**    **Quels sont les documents communicables ?**

**61**    **Qui peut accéder aux documents des collectivités territoriales ?**

**65**    **Comment procéder à la communication ?**

- Activité de la CADA de 1995 à 1998

**73**    **Panorama général**

**83**    **Données chiffrées**

- Annexes

**105**    **La Commission d'accès aux documents administratifs**

**109**    **Quelques avis rendus de 1995 à 1998**

**127**    **Quelques décisions du Conseil d'État**



# Avant-propos

La Commission d'accès aux documents administratifs présente aujourd'hui son 9<sup>e</sup> rapport d'activité qui couvre la période 1995-1998. La rupture avec le rythme bisannuel respecté jusque-là, s'explique par le fait qu'en 1997, la publication de la 3<sup>e</sup> édition du *Guide de l'accès aux documents administratifs* s'est substituée à celle du rapport d'activité.

Le 9<sup>e</sup> rapport renoue avec la tradition instaurée depuis le 3<sup>e</sup> rapport de présenter, outre le compte rendu d'activité proprement dit, un thème particulier correspondant à l'activité de la CADA dans un certain domaine d'application de la loi du 17 juillet 1978. C'est ainsi qu'en 1984 le rapport s'est intéressé aux documents des communes, en 1986 aux documents médicaux et sociaux, en 1988 aux documents d'urbanisme, en 1992 aux documents fiscaux. En 1995 la CADA avait développé quatre thèmes concernant respectivement : les documents de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, les dossiers d'enquête publique, les dossiers médicaux ainsi que l'accès des pupilles de l'État à leur dossier.

Pendant la période qui fait l'objet du présent rapport l'ensemble des collectivités locales a pesé lourd dans l'activité de la CADA. On compte en

moyenne sur la période 42 % des demandes d'avis et 70 % des demandes de conseil relevant des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. C'est pourquoi, il a paru intéressant, 15 ans après le 3<sup>e</sup> rapport d'activité qui avait traité de l'accès aux documents communaux, de braquer à nouveau le projecteur sur ce secteur, en l'élargissant à l'ensemble des collectivités territoriales et les établissements publics. C'est l'objet de la 1<sup>re</sup> partie du rapport, qui analyse à travers la jurisprudence de la Commission depuis l'origine, les principes de l'étendue et les modalités des obligations que la loi du 17 juillet 1978 entraîne pour l'administration locale. Elle permet également de percevoir, à travers les thèmes les plus souvent abordés dans les demandes tant d'avis que de conseil, l'évolution des préoccupations des citoyens.

Si l'urbanisme, qui met en cause plutôt les communes reste le thème le plus important, on observe une nette diminution des demandes relevant de ce domaine (entre 1990 et 1998 ce thème passe de 29 % à 23 % des demandes d'avis et de 28 % à 20 % des demandes de conseil).

Les « affaires sociales », qui mettent en cause plutôt les départements, sont un thème en nette augmentation (pendant la même période de référence, il passe de 5,5 % à 16,5 % pour les demandes d'avis et de 6 % à 19 % pour les demandes de conseil). À noter dans ce secteur l'importance des demandes concernant les pupilles de l'État qui ont constitué la moitié des demandes du thème social en 1998.

Le thème des contrats et marchés a également beaucoup progressé (de 3 % à 4,5 % des demandes d'avis, de 2,6 % à 7,8 % des demandes de conseil).

La fonction publique et l'enseignement ont suscité un pourcentage de demandes à peu près stationnaire sur la même période (restant autour de 13 % et de 10 % pour les demandes d'avis et de conseil).

En examinant de façon approfondie la mise en œuvre du droit d'accès par l'administration locale, la CADA souhaite aider les administrations à mieux appliquer la loi du 17 juillet 1978, en leur fournissant un guide d'action qui peut leur être d'autant plus utile que de plus en plus de collectivités territoriales s'engagent dans la voie de la mise en ligne, notamment sur Internet, des documents qui sont soumis au droit à communication.

La seconde partie du rapport décrit, dans un panorama d'ensemble puis à travers l'analyse de données chiffrées, l'activité de la Commission pendant la période couverte (1<sup>er</sup> janvier 1995 -31 décembre 1998).

L'activité a été intense : 13 625 demandes d'avis et 1 841 demandes de conseil sont parvenues par écrit à la CADA soit en moyenne depuis 1996 environ 4 000 demandes par an. Mais la CADA a répondu par téléphone à un plus grand nombre encore de demandes. Pour rendre ses avis, la Commission a tenu 98 réunions plénières sur les quatre ans, soit en moyenne 25 par an, et chacun des sept rapporteurs a en moyenne, par an, préparé 570 projets de réponse.

Faut-il se réjouir ou déplorer que la Commission soit encore aussi souvent sollicitée ? Cela signifie-t-il que beaucoup d'administrations sont encore réticentes ou à tout le moins hésitantes à communiquer les documents qu'elles détiennent, et que la jurisprudence de la CADA est encore mal connue ?

Cela prouve en tous cas que son existence et son rôle ne sont plus ignorés.

Le Gouvernement a remis au Parlement un projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations qui entraînera l'élargissement des compétences de la CADA. Elle devra donner son avis même dans les domaines particuliers où le droit d'accès est aujourd'hui prévu par des lois spéciales. Parallèlement, la meilleure articulation que ce projet prévoit avec la loi du 6 janvier 1978 concernant la CNIL ainsi qu'avec la loi du 3 janvier 1979 concernant les archives, conduira à accroître les saisines de la Commission.

La CADA devra se mettre en mesure de faire face à l'accroissement de ses responsabilités pour concourir au progrès escompté vers plus de transparence de l'action administrative.

On trouvera en annexe du rapport :

- la composition de la CADA à la date de parution du rapport ;
- quelques avis intéressants rendus par la CADA pendant la période objet du rapport ;
- quelques décisions du conseil d'État pendant la même période sur l'application de la loi du 17 juillet 1978.

Première partie  
**La communication  
des documents  
administratifs  
des collectivités  
territoriales  
et de leurs  
établissements  
publics**





Plus de vingt ans après son entrée en vigueur, la loi du 17 juillet 1978 s'est profondément enracinée dans le paysage administratif français. Elle est aujourd'hui connue de très nombreux administrés, personnes physiques ou personnes morales, qui n'hésitent pas à solliciter des administrations visées par la loi un accès toujours plus large à des documents toujours plus divers. Et, pour l'essentiel, la loi est aujourd'hui mise en œuvre loyalement par les administrations, qui procèdent, souvent spontanément, à la communication des documents qui leur sont demandés.

Si les administrations de l'État demeurent les administrations les plus sollicitées, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, voire les personnes morales de droit privé qui dépendent d'elles et qui sont chargées de la gestion du service public, font aussi l'objet de très nombreuses demandes. La Commission d'accès aux documents administratifs est ainsi saisie chaque année d'environ 1 400 demandes d'avis relatives à des documents détenus par les collectivités locales et leurs établissements publics. Cela représente 42 % du total des demandes d'avis. Ces dernières adressent en outre à la Commission de fréquentes demandes de conseil afin d'être éclairées, avant tout conflit, sur l'application des principes posés par la loi du 17 juillet 1978. 70 % des demandes de conseil en ont émané.

Prenant en considération le nombre et la variété de ces demandes d'avis ou de conseil, la Commission a choisi de consacrer la première partie de son rapport d'activité à l'accès aux documents des collectivités territoriales et des établissements ou organismes qui en dépendent.

Ces réflexions sont naturellement centrées sur la mise en œuvre du droit d'accès organisé par la loi du 17 juillet 1978, qui seule fonde pour l'heure la compétence de la Commission. Ce droit d'accès général ne doit cependant pas faire oublier l'existence de textes spéciaux qui permettent, parfois depuis longtemps, l'accès des citoyens à certains documents administratifs locaux. Il n'est que de songer à l'ancien article L. 121-19 du Code des communes dont l'origine remonte à 1789 et qui est aujourd'hui repris à l'article L. 2121-26 du Code général des collectivités territoriales, article qui garantissait, avant la loi de 1978, aux habitants et contribuables de la commune le droit d'obtenir communication et de prendre copie des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux. Autre exemple, l'accès aux documents cadastraux est toujours

régi par des principes remontant à une loi du 7 messidor de l'an II de la République, principes qui ont même survécu à l'abrogation de la loi de messidor par la loi du 3 janvier 1979 sur les archives. Ces diverses dispositions spéciales, il en existe d'autres, n'ont pas toujours la même portée que les dispositions générales issues de la loi du 17 juillet 1978 : les documents visés ne sont pas nécessairement les mêmes, le droit d'accès n'a pas toujours la même ampleur, les modalités de communication ne sont pas identiques. De plus, ces diverses dispositions spéciales, ne se combinent pas toujours de la même façon avec les dispositions issues de la loi de 1978. Si elles trouvent souvent à s'appliquer concurremment, pour les mêmes documents, les demandeurs ayant alors le choix de se placer sur le terrain juridique qui a leur préférence, il advient parfois que soient seules applicables les dispositions spéciales à l'exclusion des dispositions générales.

Bien que la Commission d'accès aux documents administratifs n'ait pas reçu compétence à ce jour pour interpréter ces dispositions spéciales, certaines d'entre elles, comme leur mode de combinaison avec la loi du 17 juillet 1978, seront évoquées dans le cours du présent rapport, afin de compléter l'exposé du cadre général qui régit la communication des documents des collectivités territoriales.

Les principes essentiels de cette communication seront exposés au travers des quatre questions suivantes :

Quels sont les collectivités et organismes locaux soumis aux règles de la loi de 1978 ?

Quels sont les documents communicables ?

Qui peut accéder aux documents des collectivités territoriales ?

Comment procéder à la communication ?

# Quels sont les collectivités et organismes locaux soumis aux règles de la loi de 1978 ?

En vertu de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, sont communicables de plein droit à quiconque en fait la demande les documents administratifs qui émanent des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des organismes, fussent-ils de droit privé, chargés de la gestion d'un service public.

Les documents des *communes*, des *départements* et des *régions* sont ainsi directement visés par l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. Dès lors qu'ils présentent un caractère administratif – c'est le cas de la plupart des documents détenus par ces collectivités territoriales –, ces documents sont librement accessibles, sous les réserves énoncées aux articles 6 et 6 bis de la loi. La Commission se prononce fréquemment sur la communication de documents qui émanent de ces collectivités ou qui sont détenus par elles.

L'article 2 de la loi de 1978 vise également les *établissements publics*, sans distinguer les établissements à caractère administratif de ceux à caractère industriel et commercial. Tous les établissements publics sont ainsi soumis aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978. Dans la sphère locale, sont en particulier concernés les établissements publics de coopération intercommunale (syndicats de communes, districts, communautés de communes, communautés de ville, communautés urbaines), les centres hospitaliers, les bureaux d'aide sociale ou les centres communaux d'action sociale, les offices publics d'habitations à loyer modéré, les offices du tourisme.

La loi du 17 juillet 1978 vise enfin les divers *organismes de droit privé chargés d'une mission de service public*. Certains documents de ces organismes sont ainsi communicables en vertu de la loi. La Commission a eu l'occasion, à de nombreuses reprises,

de faire application des dispositions de la loi à des *associations* para-administratives, à des *sociétés d'économie mixte locales*, ou à des entreprises investies d'une *délégation de service public*. Tous les documents de ces personnes morales de droit privé qui se rapportent à leur mission de service public sont alors communicables dans les conditions prévues par la loi du 17 juillet 1978. En revanche, les documents qui sont étrangers à la mission de service public confiée à ces personnes morales de droit privé ne sont pas visés par la loi et échappent au régime de communication qu'elle institue.

Déterminer ceux de ces organismes de droit privé qui gèrent un service public n'est pas toujours aisé. Le Conseil d'État se fonde sur un ensemble de critères pour apprécier si un organisme peut être regardé comme chargé d'un service public au sens de la loi du 17 juillet 1978 : il prend en considération l'objet statutaire de l'organisme et la nature des missions qui lui sont confiées, la nature et l'origine de ses ressources, la composition de ses organes dirigeants, les modalités de son fonctionnement. Le Conseil d'État a, par exemple, jugé qu'une association devait être regardée comme gérant un service public communal, alors même que l'exercice de cette mission ne comporterait pas la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique (CE 20 juillet 1990, *Ville de Melun et Association Melun Culture Loisirs c/ Vivien et autres*, Leb. p. 220), au vu des critères suivants :

1. elle était destinée à coordonner l'animation culturelle d'une commune et chargée de gérer les centres de loisirs et les garderies de la commune ;
2. ses ressources financières provenaient en grande partie du budget de la commune, qui bénéficiait du concours d'agents communaux et de la mise à disposition de locaux ;
3. son président était le maire et son conseil d'administration était pour partie composée de conseillers municipaux siégeant *ès qualités*.

La Commission adopte la même démarche pour apprécier si les organismes dont les documents font l'objet d'une demande de communication peuvent être regardés comme gérant un service public local. En se fondant sur leur objet, leur mission, leurs ressources et leurs modalités de fonctionnement, la Commission a par exemple estimé que constituaient des organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public :

- un office municipal de l'éducation permanente, un office municipal des sports, un office municipal des beaux-arts et de la

culture, un comité de jumelage ou un comité des festivités (CADA, 23 mai 1990, *maire de Wattlelos*) ;

- l'association pour le développement de la vallée de la Jordane (CADA, 5 juillet 1990, *Tribier*) ;
- un office municipal du tourisme et l'association du personnel communal (CADA, 16 janvier 1991, *Duloutre*) ;
- un office municipal des sports, de la culture et des loisirs (CADA, 30 septembre 1993, *maire de Gémenos*) ;
- une société exploitant par voie d'affermage le service public de l'eau et de l'assainissement (CADA, 2 mars 1995, *maire de Briançon*) ;
- une société d'économie mixte d'aménagement (CADA, 23 janvier 1997, *Hebacker* ; CADA, 20 mars 1997, *Rancic* ; CADA, 9 avril 1998, *président de la SEM 92*) ;
- la société d'équipement de l'Auvergne (CADA, 3 avril 1997, *Glineur*).



# Quels sont les documents communicables ?

En vertu de la loi du 17 juillet 1978, le libre accès aux documents administratifs est la règle et le secret l'exception. Pas davantage que les administrations de l'État, les collectivités locales n'ont, de ce fait, le pouvoir de déterminer librement les documents qu'elles entendent communiquer. Les règles de communication ont été définies par la loi, qui a garanti aux citoyens un droit d'accès très large aux documents détenus par les administrations. Seules les exceptions posées aux articles 6 et 6 bis, et parfois les tempéraments de bon sens qui ont progressivement été dégagés par la Commission et par la jurisprudence administrative, permettent de refuser ou de différer la communication des documents demandés. Ces exceptions sont toutefois d'interprétation stricte.

En vingt années d'application de la loi, la Commission a progressivement précisé son interprétation des règles générales fixées par la loi. Il lui a paru utile de rendre compte des avis et conseils qu'elle a été appelé à donner en ce qui concerne les documents locaux. Ces illustrations sont ici regroupées en neuf catégories : les délibérations, les documents financiers et comptables, les contrats et marchés, les documents relatifs aux services publics locaux, les documents relatifs à l'action foncière et l'urbanisme, les actes de police, les documents relatifs à l'aide ou à l'action sociale, les documents relatifs aux élections, les documents relatifs à la fonction publique territoriale et à la gestion du personnel

## Les délibérations

Depuis longtemps, les habitants et contribuables des communes pouvaient avoir librement accès aux procès-verbaux des délibérations du conseil municipal, sur le fondement de l'article L. 121-19 du Code des communes, aujourd'hui repris à l'article L. 2121-26 du Code général des collectivités territoriales. Ce droit d'accès peut bénéficier aux groupements de contribuables ou d'habitants

et s'étend aux documents annexés aux procès-verbaux (CE Sect. 11 janvier 1978, *Commune de Muret*, Leb. p. 5). La loi du 10 août 1871 comportait une obligation comparable pour les délibérations du conseil général, aujourd'hui reprise à l'article L. 3121-17 du Code général des collectivités territoriales. Les délibérations du conseil régional sont soumises, depuis 1986, à la même obligation (article L. 4132-16 du Code général des collectivités territoriales). La loi du 6 février 1992 a ultérieurement soumis au même régime les délibérations des établissements publics administratifs des communes.

Par rapport à ce régime spécial, la loi du 17 juillet 1978 a toutefois étendu l'accès aux délibérations des organes délibérants des collectivités territoriales. Cette extension était double :

- d'une part, les bénéficiaires du droit d'accès ont été plus nombreux. En vertu de la loi de 1978, toute personne peut obtenir communication des documents administratifs visés par la loi. Le droit d'accès n'est pas limité aux habitants et contribuables (CADA, 31 août 1989, *Hermet*). On peut noter qu'ultérieurement la loi du 6 février 1992 a modifié l'article L. 121-19 du Code des communes pour étendre le régime spécial de communication à toute personne physique ou morale. C'était tirer les conséquences de l'apport de la loi générale de 1978 ;
- d'autre part, les modalités de communication ont été élargies puisque la loi de 1978 a imposé à l'autorité locale de délivrer une photocopie des délibérations si le demandeur le souhaite.

Sur le fondement de la loi de 1978, la Commission considère que le droit d'accès s'étend à toutes les délibérations des organes délibérants des collectivités territoriales et à tous les documents qui se rapportent aux séances de ces organes délibérants. Il vaut aussi pour les délibérations des conseils d'arrondissement des villes de Paris, Lyon et Marseille (CADA, 14 mars 1996, *maire de Lyon*).

Sont ainsi communicables tous les documents qui sont portés à la connaissance des élus pour la préparation d'une séance, dès lors que la séance a eu lieu. Une lettre adressée au maire et lue au cours d'une séance du conseil municipal est communicable (CADA, 19 juillet 1990, *Varlet*). Il en va de même pour les dossiers des affaires soumises à délibérations (CADA, 21 mars 1991, *Vial*), à l'exclusion des pièces dont la communication porterait atteinte à l'un des secrets protégés par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978.

Le registre des délibérations de l'organe délibérant est librement accessible (CADA, 6 mars 1997, *Lemonnier*). L'ordre du jour d'une



séance est communicable (CADA, 28 mai 1998, *Michal*). Les comptes rendus des commissions du conseil, si de tels comptes rendus ont été rédigés, sont communicables après que le conseil a délibéré sur les affaires examinées en commission (CADA, 16 avril 1992, *Pinon*). De même sont communicables, dans les mêmes conditions, les comptes rendus du bureau municipal (CADA, 27 août 1992, *Geneste*). Les procès-verbaux des séances du conseil municipal sont communicables, même lorsqu'ils sont manuscrits dès lors qu'ils ont été signés : la Commission a en effet considéré, dans un tel cas, que le manuscrit du procès-verbal était un document achevé dès lors qu'il était définitivement arrêté et qu'il devait être communiqué en l'état si une telle communication était demandée (CADA, 10 juillet 1997, *Raoul/Comité d'intérêt local Forcalqueiret*). De même, le cahier utilisé par le secrétaire des séances d'un conseil municipal constitue un document administratif achevé, communicable de plein droit à toute personne qui en ferait la demande (CADA, 6 décembre 1990, *maire de Combourg*).

Le droit d'accès s'étend aussi, s'ils existent, aux enregistrements sonores des délibérations du conseil municipal (CADA, 4 juillet 1996, *maire de Coulommiers*).

L'autorité compétente pour communiquer les délibérations d'une collectivité territoriale comme les documents qui s'y rapportent est l'exécutif de la collectivité. La Commission considère qu'il n'appartient pas au préfet, à qui les délibérations sont obligatoirement transmises dans le cadre du contrôle de légalité, de communiquer lui-même ces délibérations (CADA, 7 décembre 1989, *Arnavielle* ; CADA, 6 janvier 1994, *maire de Montady*).

## Les documents financiers et comptables

Dans cette matière aussi, la loi du 17 juillet 1978 est venue relayer les dispositions antérieures de l'article L. 121-19 du Code des communes, qui permettaient déjà aux habitants et contribuables d'obtenir communication des « budgets et comptes » de la commune. Ce droit d'accès était cependant limité au budget, au compte administratif et au compte du comptable. La loi du 6 février 1992 a doublement étendu le bénéfice de cette communication spéciale, en permettant à toute personne d'y avoir recours et

en précisant que l'accès était ouvert tant auprès du maire que des services déconcentrés de l'État.

La loi du 17 juillet 1978 a conservé, dans cette matière, un champ d'application sensiblement plus large que celui de l'ancien article L. 121-19 du Code des communes. La loi de 1978 s'applique en effet à un très grand nombre de documents, qu'ils soient budgétaires, comptables ou fiscaux.

## Les documents communicables

### Les documents budgétaires

Au sens de la loi de 1978, entrent dans la catégorie des documents communicables tous les documents qui se rapportent à la préparation, à l'adoption et à la modification du budget de la collectivité. L'obligation de communication va bien au-delà de la communication du seul budget primitif.

La Commission a ainsi estimé communicables :

- le budget prévisionnel, le budget supplémentaire ou encore le compte administratif afférent à un exercice passé (CADA, 23 mai 1990, *Leprince, Le Metayer et Tholin*) ;
- les documents annexés aux budgets et comptes administratifs (état de la dette, des prêts et avances, les subventions, des recettes grevées d'affectation spéciale) (CADA, 3 novembre 1994, *maire d'Écouen*) ;
- les rapports de présentation et d'analyse, notamment les analyses financières réalisées par le comptable de la collectivité (CADA, 22 septembre 1994, *Raynaud/Association du Linon à la Dure* ; CADA, 3 novembre 1994, *Mangin*) ;
- des fiches financières faisant état du taux d'endettement des communes (CADA, 23 novembre 1989, *président du conseil général de la Réunion*) ;
- les décisions modificatives de dépenses ou les délibérations autorisant les virements de crédit (CADA, 25 juin 1992, *préfet de l'Isère*) ;
- les documents retraçant la provenance et le montant des subventions, prêts et aides diverses qui ont été alloués à une commune (CADA, 31 août 1989, *Hermet*) ;
- la liste des subventions et prestations en nature qu'un conseil municipal attribue à des associations (CADA, 28 mars 1996, *Andrzejewski*) ;

- le détail des dépenses engagées par une commune pour les années écoulées, pour la réalisation d'un gîte rural et d'un complexe multi-commerces (CADA, 31 août 1989, *Hermet*) ;
- des fiches communales relatives à la dotation globale de fonctionnement attribuées aux communes d'un département (CADA, 8 novembre 1990, *président du conseil général du Val-d'Oise*) ;
- les tableaux d'amortissement des emprunts (CADA, 16 février 1995, *maire d'Yffiniac*) ;
- l'état annexé au budget communal retraçant les recettes et les dépenses afférentes à un hameau situé sur le territoire de commune (CADA, 21 juin 1990, *Pornon*).

La Commission a aussi considéré que l'avis émis par une chambre régionale des comptes relatif au budget supplémentaire d'une commune est communicable (CADA, 30 juin 1994, *Sarrasin*).

## Les documents comptables

Sous cette rubrique sont classés les documents liés à l'exécution des recettes et des dépenses des collectivités. La loi de 1978 couvre, là aussi, un très grand nombre de documents. La Commission a estimé communicables :

- le compte rendu de gestion du comptable (CADA, 23 septembre 1982, *Wachowiak*), dès lors du moins qu'il a été examiné par le conseil municipal (CADA, 9 novembre 1989, *Ardhuin*) ;
- les différents livres comptables (CADA, 16 février 1989, *Pons/Association Nangis Avenir*) ;
- les mandats et bordereaux d'émission de mandats (CADA, 16 février 1989, *Pons/Association Nangis Avenir*), qu'ils se rapportent à des exercices antérieurs (CADA, 11 mai 1989, *maire de Caudecoste*) ou à l'exercice en cours (CADA, 4 janvier 1996, *maire de Saint-Alexandre*) ;
- les titres de recettes comme, par exemple, les reçus de la taxe sur les véhicules automobiles (CADA, 16 février 1989, *Pons/Association Nangis Avenir*) ;
- l'état des recettes et des dépenses (CADA, 5 janvier 1989, *Gombert*) ;
- le bilan financier relatif à l'aménagement d'une ZAC ainsi que son plan de trésorerie et sa note de conjoncture (CADA, 9 novembre 1989, *Maque*) ;
- les pièces comptables correspondant aux dépenses du compte 660 « fêtes et cérémonies » (CADA, 22 novembre 1990, *Burgligrave*) ;

- les titres de dépenses correspondant au remboursement des emprunts (CADA, 9 janvier 1992, *maire de Condé-sur-Huisne*) ;
- les pièces justificatives des dépenses qui sont communicables à toute personne qui en ferait la demande (CADA, 7 novembre 1996, *Robbe*). Les factures et mémoires constituent des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales et tout demandeur peut y avoir accès, dès lors du moins que la collectivité en a conservé copie après transmission de l'original au comptable. Mais, dans l'hypothèse où les services de la collectivité n'auraient pas conservé copie de la facture, il appartient au responsable de la collectivité de donner les instructions nécessaires aux services du Trésor, pour qu'ils assurent, le cas échéant, la transmission des documents demandés, soit directement, soit par son intermédiaire (CADA, 12 février 1998, *Vivier*). En revanche, si les documents ne sont plus détenus que par la chambre régionale des comptes, la Commission considère qu'il revient au maire de demander à la chambre de lui transmettre une copie des documents en cause et d'en assurer ensuite lui-même la transmission au demandeur (CADA, 4 février 1999, *Jeanjean/Association Curbans d'hier et de demain*).

## Les documents fiscaux

En ce qui concerne les impôts locaux et taxes annexes, l'article L. 104-b du livre des procédures fiscales prévoit qu'un extrait du rôle ou un certificat de non inscription au rôle peuvent être délivrés par le comptable du Trésor chargé du recouvrement, même s'ils concernent un autre contribuable, à tout demandeur figurant personnellement au rôle.

En outre, les mairies sont normalement destinataires des matrices des impôts directs locaux, qui sont largement accessibles en vertu d'usages anciens.

La loi du 17 juillet 1978 n'a pas remis en cause le libre accès à ces documents. Au contraire, elle a enrichi les possibilités de communication. Aussi, en se fondant sur la loi de 1978, la Commission a estimé que sont communicables :

- les avis d'imposition des taxes foncières des propriétés, immeubles ou terrains bâtis ou non bâtis appartenant à la commune (CADA, 16 février 1989, *Pons/Association Nangis Avenir*) ;
- l'état de notification des taux d'imposition de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la taxe professionnelle

fourni par les services de l'État, qui peut être consulté dès réception par le maire (CADA, 30 avril 1992, *maire de Nogent-sur-Oise*) ;

- le rôle de la redevance sur les ordures ménagères, sous réserve de l'occultation des mentions concernant la vie privée des personnes figurant dans ce rôle (CADA, 14 mars 1996, *préfet de la Lozère*) ;
- la liste des entreprises bénéficiant d'une exonération de la taxe professionnelle (CADA, 7 décembre 1995, *Guillaume*).

Ainsi, de manière générale, l'ensemble des documents relatifs à la fiscalité directe locale est librement accessible, en application de la loi du 17 juillet 1978 et conformément à un usage ancien, à toute personne qui en ferait la demande. Doivent, cependant être soustraites à la communication les données familiales ou sociales couvertes par le secret de la vie privée (CADA, 23 mai 1996, *maire de Pessac*). De même, les éléments qui servent de base au calcul de la taxe professionnelle, comme les mentions révélant les données de chiffre d'affaires des entreprises, sont couverts par le secret en matière commerciale et industrielle protégé par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Ils ne peuvent donc être communiqués à des tiers (CADA, 26 avril 1990, *maire de Saint-Herblon*).

## Les comptes des associations subventionnées par des collectivités territoriales

Il est fréquent que les associations bénéficient de subventions de la part des collectivités territoriales. La législation en vigueur leur impose alors de transmettre à la collectivité qui leur a accordé une subvention une copie de leurs comptes et des éléments retraçant leur gestion.

Ces comptes et documents ne présentent pas le caractère de documents administratifs soumis à la loi du 17 juillet 1978 (CADA, 12 février 1998, *Lucas*). Le Conseil d'État a jugé qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'autorisait les collectivités à disposer à l'égard de tiers de ces documents (CE 20 juillet 1990, *Ville de Melun et association Melun Culture Loisirs*, Leb. p. 220). Cette jurisprudence a confirmé la doctrine de la Commission (CADA, 10 mai 1990, *Thevenet*).

En revanche, s'il apparaît que l'association subventionnée est chargée d'une mission de service public, les documents relatifs à sa situation budgétaire et comptable présentent alors, par leur

nature et leur objet, le caractère de documents administratifs soumis aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978. Ils sont alors communicables et il appartient aux organes dirigeants de l'association de procéder à la communication (CE 20 juillet 1990, *Ville de Melun et association Melun Culture Loisirs*, précité ; CADA, 23 mai 1991, *Lacan*).

## Les motifs susceptibles de justifier un refus de communication

### Le caractère inachevé ou préparatoire des documents

Pour pouvoir être communiqués, les documents financiers et comptables doivent présenter le caractère de *documents achevés*. Mais cette notion s'entend de façon restrictive. La Commission considère, par exemple, que les documents budgétaires sont communicables de plein droit dès qu'ils ont été adoptés par l'organe délibérant (CADA, 12 mars 1987, *maire de Flers-en-Escrebieux*), sans attendre leur transmission au représentant de l'État. Le compte administratif d'un exercice clos, qui se borne à retracer des opérations effectuées, est communicable avant même son approbation. Tout arrêté comptable établi en cours d'année est communicable immédiatement car il constitue un document comptable achevé (CADA, 7 janvier 1993, *ministre du Budget*).

Les documents budgétaires et financiers présentent parfois, à un stade donné de la procédure, un caractère *préparatoire*, en ce qu'ils contribuent à l'élaboration d'une décision qui n'est pas encore intervenue. La Commission considère que la communication des documents préparatoires peut être légalement différée jusqu'à l'intervention de la décision. Ce report dans le temps de l'obligation de communiquer est destiné à préserver la sérénité de l'action administrative. C'est ainsi que la communication de l'état des créances irrécouvrables peut être refusé jusqu'au vote par le conseil municipal des crédits correspondants pour l'admission en non-valeur (CADA, 17 décembre 1998, *maire de Plougnadoresse*).

S'agissant de factures en attente de règlement, la Commission a estimé que les factures transmises à la collectivité conservent, au cours de leur vérification par les services territoriaux, le caractère de documents préparatoires et qu'elles ne deviennent

communicables qu'après la décision de mandatement prise par l'exécutif, à la condition que cette décision intervienne dans le délai légal à l'expiration duquel sont dus aux créanciers les intérêts moratoires (CADA, 18 décembre 1997, *Rebattu*). De même, s'agissant d'un rapport d'audit fiscal concernant la gestion d'une base de plein air, exploitée en régie par une commune, la Commission a considéré que ce rapport peut avoir le caractère de document préparatoire aux décisions qui seront prises par les autorités municipales sur l'extension de cette base et l'organisation de la régie municipale, et a rappelé que le rapport n'est pas communicable pendant la durée du processus de décision. Ces documents conservent leur caractère préparatoire jusqu'à ce qu'aient été prises les décisions qu'ils préparaient ou bien jusqu'au moment où il apparaît qu'aucune décision n'interviendra (CADA, 9 juillet 1998, *maire de Le Temple-sur-Lois*).

## Le caractère nominatif des documents

En matière budgétaire ou financière, les documents nominatifs, c'est-à-dire ceux qui portent une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou sur son comportement, ne sont pas très nombreux. Cela explique qu'en cette matière la Commission n'ait pas souvent à faire application des dispositions de l'article 6 bis de la loi, qui réservent à la personne concernée l'accès aux documents nominatifs. En particulier, la Commission a considéré que les justificatifs des frais de mission des élus ne constituent pas des documents nominatifs au sens de la loi du 17 juillet 1978 (CADA, 28 novembre 1996, *maire de Grimaud*), de même que ceux des agents municipaux (CADA, 17 mars 1983, *maire de La Teste-de-Buch*).

## Le secret de la vie privée

En vertu de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, la communication est refusée lorsqu'elle porte atteinte au secret de la vie privée. Sur le fondement de cette loi, la communication pourra être refusée en partie ou en totalité. On peut toutefois relever qu'une communication complète peut résulter de l'application d'autres dispositions que celles issues de la loi du 17 juillet 1978 dont la Commission rappelle parfois l'existence (par exemple l'article L. 104 b du livre des procédures fiscales, CADA, 2 mars 1995, *maire de Saint-Nazaire-des-Gardies*). En application de cette dernière loi, la

Commission a considéré comme susceptibles de porter atteinte au secret de la vie privée :

- s'agissant des agents territoriaux : leurs bulletins de paie (CADA, 19 juillet 1990, *maire de Beinheim*), ou le livre de paie des salariés d'un office départemental d'HLM (CADA, 29 avril 1993, *Venot/CNL*), ou les frais engagés pour l'aménagement des logements de fonction du personnel communal (CADA, 5 mars 1992, *maire de Sartrouville*) ;
- s'agissant des redevables locaux : la liste des habitants n'ayant pas réglé diverses contributions comme la redevance pour la fourniture d'eau ou leur loyer (CADA, 5 septembre 1996, *maire d'Aiguebelette-le-Lac*), l'extrait des impôts fonciers acquittés par vingt-trois propriétaires de résidences secondaires (CADA, 3 décembre 1998, *Mongison*), le rôle de la redevance pour les concessions d'eau (CADA, 28 novembre 1996, *maire de Ménil-Sénonnes*), la liste des principaux créanciers de la commune, (CADA, 7 décembre 1995, *Guillaume*). Ainsi, la Commission a estimé que les états de recouvrement visant une personne désignée nominativement étaient couverts par le secret de la vie privée de cette personne (CADA, 12 octobre 1989, *Lossa*), de même que l'état des créances irrécouvrables de la commune (CADA, 19 novembre 1998, *maire de Choisy-le-Roi*).

## Le secret en matière commerciale et industrielle

Dans la mesure où les documents budgétaires, comptables ou fiscaux, comportent des indications sur la situation économique d'une entreprise privée, voire d'un organisme public se livrant à une exploitation commerciale, ces indications sont susceptibles d'être occultées avant communication en application des dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 qui protègent le secret en matière commerciale et industrielle.

Ont été regardés comme touchant au secret industriel et commercial et comme n'étant pas communicables sur le fondement de la loi de 1978 :

- le registre des recettes de la taxe de séjour de la commune (CADA, 18 mars 1993, *maire de Barèges*) ou les titres de recettes correspondant aux « taxes de trottoir » acquittées par des commerçants, parce qu'ils révèlent des informations sur l'activité et le chiffre d'affaires des entreprises concernées (CADA, 18 décembre 1997, *Frantz*) ;



- les bases d'imposition des établissements Peugeot implantés à Sausheim (CADA, 8 avril 1993, *maire de Sausheim*) ;
- les éléments de calcul, voire parfois le montant, de la taxe professionnelle acquittée par les entreprises (CADA, 14 mai 1992, *maire de Nilvange* ; CADA, 5 avril 1990, *maire de Le Garn*).

La Commission a encore considéré que les documents comptables détaillés d'une régie départementale (comptabilité analytique, comptabilité générale infra-annuelle) ne sont pas communicables alors même que ses bilans et comptes de résultat globaux le sont (CADA, 17 octobre 1996, *directeur général de la Régie départementale des voies ferrées*).

## Les contrats et marchés

27

Les contrats ne sont pas explicitement visés par l'énumération des documents administratifs faite par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978. Mais ni la Commission, ni le juge administratif n'ont jamais considéré que la liste énumérative de l'article 1<sup>er</sup> présentait un caractère limitatif et la plupart des contrats passés par les collectivités publiques ont été regardés comme des documents administratifs soumis au droit d'accès prévu par la loi du 17 juillet 1978.

## Les documents communicables

Tous les contrats passés par les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les autres organismes qui en dépendent ne présentent toutefois pas le caractère de documents administratifs. Il en va ainsi pour les contrats qui ne se rattachent pas directement aux missions de service public assumées par ces collectivités ou établissements. Tel est le cas, par exemple, des contrats qui se rapportent à la gestion du domaine privé des collectivités publiques : le Conseil d'État a jugé que les pièces relatives à un contrat de droit commun passé entre un particulier et une collectivité publique propriétaire d'un immeuble faisant partie du domaine privé ne sont pas, par leur nature et leur objet, au nombre des documents qui doivent être communiqués sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 (CE Sect. 26 juillet 1985, *Amadou* ; Leb. p. 243) ; pour sa part, la Commission a estimé qu'une promesse de vente signée par un

maire pour la vente d'une parcelle appartenant au domaine privé de la commune, n'était pas un document administratif au sens de la loi du 17 juillet 1978 (CADA, 11 juin 1992, *Le Camus*).

Pour déterminer ceux des contrats des collectivités publiques qui sont soumis aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978, le critère tiré du régime juridique, de droit privé ou de droit public, dont relèvent ces contrats ne suffit pas toujours. Si le contrat présente le caractère d'un contrat administratif, la Commission le regarde naturellement comme étant un document administratif communicable en vertu de la loi de 1978. En revanche, la seule circonstance que le contrat soit soumis à un régime de droit privé n'interdit pas toujours de le regarder, pour l'application de la loi du 17 juillet 1978, comme étant un document administratif. Il importe, dans ce dernier cas, d'apprécier si le contrat, même de droit privé, se rattache directement à l'accomplissement des missions de service public assumées par la collectivité publique ou l'organisme privé chargé d'une mission de service public dont il émane. La Commission considère ainsi que les contrats qui lient les usagers à des services publics industriels et commerciaux se rapportent à l'exécution du service public et sont soumis à la loi de 1978, quand bien même ils obéissent à un régime de droit privé (CADA, 24 septembre 1998, *de Col*). La Commission a même considéré, dans des circonstances particulières, qu'un acte de vente notarié passé entre une commune et une société civile immobilière pour l'aménagement d'un terrain présentait un caractère administratif, parce que l'opération tendait à la réalisation d'équipements collectifs au bénéfice des habitants de la commune (CADA, 31 août 1989, *maire de Nogent-sur-Marne*).

Dans ces conditions, la plupart des contrats passés par les collectivités territoriales, leurs établissements publics, voire les autres organismes qui en dépendent, sont accessibles à toute personne qui en fait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. C'est le cas notamment de l'ensemble des marchés publics et des conventions de délégation de service public. Pour citer quelques exemples, la Commission a estimé communicables :

- une convention liant une commune à une entreprise relative au raccordement des eaux usées au réseau d'assainissement et à la station d'épuration (CADA, 31 août 1995, *maire de La Crèche*) ;
- une convention passée entre un particulier et la commune par laquelle cette dernière lui confie l'exploitation de la buvette de la base de loisirs (CADA, 12 octobre 1995, *maire de Tournon-d'Agenais*) ;

- un dossier relatif à un contrat d'affermage du service de l'eau (CADA, 4 décembre 1997, *maire de Bando*) ;
- des contrats de prêts passés entre une commune et des organismes financiers (CADA, 20 janvier 1994, *maire de Passy*) ;
- un contrat de concession du service extérieur des pompes funèbres et les tarifs correspondants (CADA, 15 juin 1989, *maire de Savigneux*) ;
- un marché négocié (CADA, 7 mai 1998, *maire de Sisteron*) ;
- un contrat de concession du service public de restauration (CADA, 31 juillet 1997, *Apperce Bernard/Société SODEXHO*) ;
- une convention passée entre une commune et une société d'économie mixte locale (CADA, 9 juillet 1998, *Béranger/Objectif Meudon*) ;
- une convention passée entre la commune et la société d'économie mixte des eaux thermales de Saint-Nectaire (CADA, 10 septembre 1998, *Blum*).

Le droit à communication s'étend à l'ensemble des documents, de nature contractuelle ou non, qui sont relatifs à la conclusion de ces contrats. Les pièces annexes au contrat sont communicables. Le cahier des charges d'une concession est accessible au même titre que le contrat lui-même (CADA, 12 mars 1998, *maire de Saint-Galmier*). Les devis sont également communicables une fois la commande passée (CADA, 6 novembre 1997, *maire de Sauveterre-de-Béarn*). Les documents qui se rapportent à la procédure d'attribution du contrat sont également accessibles, comme le procès-verbal de la commission d'agrément des candidatures dans le cadre d'une procédure de passation des marchés publics (CADA, 11 avril 1996, *maire de Thorigny-sur-Marne*), le procès-verbal de la commission d'ouverture des plis (CADA, 17 septembre 1992, *Peller/Entreprise Peller*), le procès-verbal d'un jury d'appel d'offres avec concours (CADA, 18 mars 1993, *maire de Bézières*), les résultats d'un appel d'offres lancé par une commune (CADA, 2 avril 1992, *maire de Bondy*).

De même, les documents relatifs à l'exécution du contrat sont communicables à toute personne qui en fait la demande (CADA, 20 février 1997, *maire de Romanèche-Thorins*). Il en va ainsi, par exemple, des factures dès lors qu'elles ont été mandatées (CADA, 6 novembre 1997, *maire de Sauveterre-de-Béarn*), des comptes rendus technique et financier fournis périodiquement par le titulaire du contrat d'affermage pour la restauration scolaire (CADA, 31 mars 1994, *maire de Gan*), du décompte général et définitif de

travaux de construction d'un nouvel abattoir municipal, d'un procès-verbal de réunion de chantier (CADA, 21 janvier 1993, *maire de Trélévern*).

On peut aussi noter que la liste des fournisseurs et des entreprises travaillant pour le compte d'une commune est communicable si le document existe (CADA, 6 juillet 1989, *maire de Besançon*), tout comme la liste des sous-traitants réalisant des prestations dans le cadre d'un marché (CADA, 28 novembre 1996, *Albertini*).

## Les motifs susceptibles de fonder un refus de communication

### Le caractère achevé du contrat

Pour devoir être communiqué, un document contractuel doit présenter un caractère *achevé*, c'est-à-dire qu'il doit avoir été signé par les parties contractantes. Ce n'est donc qu'après leur signature que les documents contractuels seront communicables.

Il en va de même d'un bail commercial avec promesse d'achat non encore signé (CADA, 19 novembre 1998, *Chabrol*).

En revanche, dans le cadre de marchés de travaux publics faisant l'objet de marchés successifs, la circonstance que le marché relatif à la seconde tranche ne soit pas passé, ne fait pas obstacle à la communication du marché conclu pour la première tranche (CADA, 8 mars 1984, *maire de Lune*).

### Le caractère préparatoire des documents

De même, les documents qui se rapportent à un contrat qui n'a pas encore été signé sont susceptibles de ne pas être communiqués immédiatement. Ils présentent en effet, tant que le contrat n'est pas signé, le caractère de documents *préparatoires*. Ainsi, en matière de marchés publics, la communication des documents préparatoires aux marchés non encore signés peut être différée jusqu'à la passation du marché (CADA, 6 mars 1997, *maire de Ventabren*).

La Commission a précisé que le procès-verbal d'une commission d'appel d'offres revêt le caractère de document préparatoire jusqu'à la notification du marché à son titulaire par les soins du

représentant légal de la collectivité locale ou de l'établissement. À cet égard, la transmission du marché au représentant de l'État, dans le cadre du contrôle de légalité, ne fait pas obstacle à la communication des documents du marché dès sa notification (CADA, 18 décembre 1997, *maire de Gan*).

S'agissant d'un compromis de vente portant sur l'achat d'un terrain par une commune, la Commission a estimé que la procédure d'achat n'était pas achevée tant que l'acte portant transfert définitif de propriété n'était pas intervenu (CADA, 20 juin 1991, *maire de Mercin-et-Vaux*).

Sont également considérés comme préparatoires les rapports d'analyse dans le cadre d'une procédure d'attribution des marchés publics avant la délibération de la commission d'appel d'offres ou du conseil municipal (CADA, 10 septembre 1998, *maire de Pau*), ou encore des offres de prix de bureaux d'étude avant l'ouverture officielle par la commission d'appel d'offres. Il va de soi que ces documents ne sont communicables à quiconque avant l'ouverture des plis, sous peine de rendre la procédure irrégulière (CADA, 15 janvier 1998, *maire de Malijai*). De même, les devis sont des documents préparatoires et, à ce titre, leur communication peut être différée jusqu'à ce que la commande ait été passée (CADA, 6 novembre 1997, *maire de Sauveterre-de-Béarn*).

Pour les procédures de passation qui sont déclarées infructueuses, l'appréciation de la Commission dépend du point de savoir si une nouvelle procédure a été engagée aussitôt après l'échec de la première. Ainsi, la Commission a-t-elle estimé que la communication des documents se rapportant à un premier appel d'offres déclaré infructueux pouvait être temporairement refusée au motif que ces documents conservent un caractère préparatoire, dès lors que, pour la même opération, une nouvelle procédure de passation a été engagée après que le premier appel d'offres a été déclaré infructueux. L'ensemble des documents, ceux du premier appel d'offres comme ceux du second, ne deviennent communicables qu'après la clôture de la seconde procédure (CADA, 5 novembre 1998, *centre hospitalier P. Chuberf*).

En revanche, lorsque la procédure de sélection a été déclarée infructueuse et clôturée sans qu'un autre appel d'offres ait été lancé, la Commission estime que les documents perdent leur caractère préparatoire et deviennent communicables : ainsi pour les actes d'engagement, les descriptifs techniques, les plans dessinés et les maquettes, remis par trois candidats à un concours d'architecture

et d'ingénierie dont la procédure de mise en concurrence a été déclarée infructueuse (CADA, 8 octobre 1998, *maire de Hyères-les-Palmiers*).

## Le secret en matière commerciale et industrielle

Il n'est pas rare que le secret en matière commerciale et industrielle, protégé par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, soit invoqué devant la Commission pour justifier des refus de communication de documents contractuels, soit que la communication de tous les documents contractuels porterait atteinte au secret des procédés industriels des cocontractants, soit qu'elle permettrait de dévoiler la stratégie des entreprises contractantes.

À cet égard, les débats les plus fréquents concernent les prix proposés par les entreprises qui ont présenté une offre dans le cadre de la procédure de passation du contrat. Sur ce point, la position de la Commission diffère selon que ces informations se rapportent à l'entreprise qui a finalement obtenu le marché ou aux entreprises non retenues. La Commission considère que sont communicables tous les éléments financiers, y compris les prix détaillés, qui se rapportent à l'offre de l'entreprise retenue, parce que ces éléments reflètent le coût du service public. En revanche, pour les entreprises non retenues, la Commission estime que seules les offres de prix globales sont communicables, les offres de prix détaillées, par exemple les bordereaux de prix unitaires, étant couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle (CADA, 2 avril 1992, *secrétaire général de la Commission centrale des marchés*). Ainsi, la Commission a estimé que le procès-verbal de la commission d'ouverture des plis est communicable dans la mesure où il ne révèle que les conditions globales de prix proposées par les entreprises évincées (CADA, 2 avril 1992, *maire de Bondy*).

Cette position de principe est toutefois susceptible de faire l'objet d'une application nuancée dans certaines circonstances particulières, notamment lorsque la demande de communication émane d'une entreprise concurrente et qu'une autre procédure de passation est en cours. D'une part, le caractère préparatoire des documents peut être opposé par la collectivité publique si les documents demandés se rapportent à une procédure en cours qui n'est pas encore achevée. D'autre part, la Commission a déjà estimé, dans l'hypothèse particulière d'un marché attribué puis résilié à la demande du préfet et devant faire l'objet d'un second appel

d'offres, qu'il était nécessaire, afin de ne pas fausser la nouvelle consultation, d'occulter les conditions de prix proposées par toutes les entreprises (CADA, 9 novembre 1995, *maire du Mans*).

En matière de délégation de service public, le contrat de délégation, son cahier des charges et ses annexes financières sont des documents de plein droit communicables, mais les résultats de la société délégataire sont protégés par le secret en matière commerciale (CADA, 5 septembre 1996, *maire de Saint-Pierre-de-Nogaret*).

## Les dispositions réglementaires du Code des marchés publics

Sont fréquemment invoquées devant la Commission les dispositions réglementaires du Code des marchés publics qui interdisent la divulgation des procès-verbaux des commissions d'ouverture des plis. À cet égard, la Commission considère, de façon constante, que les dispositions des articles 299 et 299 ter du Code des marchés publics n'ont qu'une valeur réglementaire et qu'elles ne peuvent prévaloir sur les dispositions législatives de la loi du 17 juillet 1978. Elle en déduit que le procès-verbal de la commission d'ouverture des plis, qui est un document administratif soumis à la loi de 1978, est communicable de plein droit à toute personne qui en ferait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 (CADA, 17 septembre 1992, *Peller/Entreprise Peller*).

## Les documents relatifs aux services publics locaux

Les documents relatifs aux services publics locaux sont aussi variés que les services publics gérés par les collectivités territoriales et les organismes qui en dépendent. Les documents qui se rattachent aux services publics administratifs sont très largement communicables en vertu de la loi du 17 juillet 1978. Il en va de même pour les services publics à caractère industriel et commercial qui sont soumis, pareillement, aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978.

# Le mode de gestion de ces services publics n'a pas d'incidence sur l'étendue du droit d'accès

La Commission a ainsi estimé communicables :

- *dans le cadre de services exploités en régie :*
  - la copie de la convention conclue entre une commune et la régie municipale des remontées mécaniques, revêtue du timbre de la sous-préfecture attestant de sa transmission au représentant de l'État (CADA, 17 octobre 1996, *Granier/Delas*) ;
  - la copie des comptes rendus du conseil d'administration de la régie d'électricité (CADA, 26 mai 1994, *Bertrand*) ;
  - les statuts d'une régie départementale des eaux (CADA, 31 août 1989, *Dechandon/UFC Que Choisir – Cruseilles*) ;
  - le règlement de la régie d'eau (CADA, 22 mars 1990, *Aynard/Pianfetti/Association pour la défense de l'environnement du Bérange*).
- *dans le cadre de la gestion déléguée :*
  - la copie d'une convention d'affermage et ses annexes (CADA, 10 septembre 1998, *Bellenger*) ;
  - le cahier des charges d'exploitation par affermage du service de distribution d'eau potable (CADA, 21 septembre 1995, *président du syndicat intercommunal des eaux de la région de Vergy*) ;
  - les comptes rendus techniques et financiers fournis périodiquement par le titulaire du contrat d'affermage pour la restauration scolaire (CADA, 31 mars 1994, *maire de Gan*) ;
  - la copie du contrat de concession du service des eaux de la commune et les délibérations du conseil municipal concernant la fixation des tarifs et des diverses taxes annexes (CADA, 26 février 1998, *Ciers*) ;
  - un contrat de concession du service public de restauration (CADA, 31 juillet 1997, *Apperce/Société SODEHXO*) ;
  - la copie des documents reflétant les résultats de l'exploitation du service concédé à la société concessionnaire pour une période donnée (CADA, 10 septembre 1998, *Joyeux*) ;
  - les comptes annuels des sous-traitants de la concession des plages à des tiers (CADA, 5 septembre 1996, *maire de Vias*) ;
  - les protocoles, cahiers des charges et avenants relatifs à la fourniture d'eau potable, au réseau d'assainissement et à la



station d'épuration (CADA, 14 avril 1994, *Hoh/Champenois/Courtois/Mentre*).

Dans le cadre d'une gestion déléguée, les documents financiers qui se rapportent à la gestion de la mission de service public confiée au délégataire sont communicables à toute personne qui en fait la demande, sans que le secret industriel et commercial puisse être opposé à une demande de communication. En revanche, les comptes et résultats globaux de la société délégataire ne présentent pas le caractère de documents administratifs.

## La Commission a eu l'occasion de préciser sa jurisprudence s'agissant de certains services publics locaux

### Le service d'adduction et de distribution d'eau

Sont communicables à toute personne qui en fait la demande :

- le contrat de concession d'un service des eaux (CADA, 26 février 1998, *Ciers*) ;
- les documents établissant la consommation d'eau de la commune (CADA, 10 septembre 1998, *Joyeux*) et la consommation d'eau des communes d'un SIVOM (CADA, 21 août 1997, *Joyeux*) ;
- les contrats d'abonnement concernant un compteur d'eau (CADA, 20 février 1992, *Seris*) ;
- les bordereaux d'émission des rôles d'eau (CADA, 14 avril 1994, *Hoh/Champenois/Courtois/Mentre*) ;
- le rapport annuel relatif au prix et à la qualité du service public de l'eau après délibération du conseil municipal (CADA, 24 septembre 1998, *De Beckers/Les Amis de la terre de la Dhuys*)
- le rôle de la taxe de raccordement au réseau d'assainissement des acquéreurs d'un lotissement (CADA, 8 février 1990, *maire de Chateaubourg*) ;
- le dossier de la station d'épuration d'une commune (CADA, 24 septembre 1998, *Huet/Association Agir pour l'environnement et le développement durable*) ou le dernier rapport d'analyse des rejets (CADA, 11 juin 1998, *Achard/Association SOREVE*).

Les comptes d'exploitation d'une société fermière exploitant le service de l'eau et de l'assainissement, société chargée de la

gestion d'un service public, présentent un caractère administratif et sont communicables à toute personne qui en ferait la demande, par les dirigeants de la société fermière (CADA, 2 mars 1995, *maire de Briançon*).

Les informations relatives à la consommation individuelle d'eau des foyers abonnés sont toutefois couvertes par le secret de la vie privée protégé à l'article 6 de la loi. Ne sont pas davantage communicables à des tiers les justificatifs du paiement des redevances d'eau d'un particulier (CADA, 7 novembre 1991, *Theil*). Enfin, si le rôle de l'eau est communicable par le maire à un tiers, c'est à la condition que soient occultées toutes les données relatives à la vie privée des personnes mentionnées, c'est-à-dire, pour chaque abonné, l'adresse, la consommation d'eau, le calcul de la facture et le montant de la somme à payer (CADA, 5 septembre 1996, *maire de Mollans-sur-Ouvèze*).

## Le service public des transports

Sont communicables :

- la délibération du comité d'un SIVOM relative à la modification d'une ligne d'autocar (CADA, 7 juillet 1983, *Chaumeton*) ;
- les conventions passées entre les conseils généraux et les entreprises de transport relatives aux services réguliers publics assurant la desserte des établissements scolaires (CADA, 4 août 1994, *président du conseil général de l'Eure*).

## La gestion des cimetières

Sont accessibles au public les documents suivants :

- la convention passée avec une entreprise pour la gestion de la chambre funéraire municipale ;
- une convention pour l'exécution de travaux de fossoyage dans le cimetière de la commune (CADA, 1<sup>er</sup> avril 1993, *maire de Sainte-Soulle*) ;
- la copie du contrat de concession de pompes funèbres et les tarifs correspondants (CADA, 15 juin 1989, *maire de Savigneux*) ;
- l'arrêté municipal réglementant la police du cimetière communal et les services des pompes funèbres (CADA, 17 juin 1982, *Stock*).

Mais la concession d'un emplacement dans un cimetière met en cause le secret de la vie privée du titulaire et sa communication peut être refusée sur le fondement de l'article 6 de la loi du 17 juillet

1978 (CADA, 16 octobre 1997, *maire de Brossac*), notamment à l'égard de personnes ne pouvant établir un lien de parenté avec le titulaire décédé de la concession (CADA, 19 décembre 1991, *maire de Moulismes*). Un maire ne peut transmettre à des sociétés de pompes funèbres des plans de cimetières faisant apparaître les noms des titulaires de concessions (CADA, 2 janvier 1997, *maire de Limoux*), pas davantage que les noms des personnes titulaires d'une concession à un marbrier (CADA, 9 janvier 1992, *maire de Prémery*).

Enfin, si les autorisations de transport de corps sont des documents communicables, le maire doit veiller à ce que les noms et adresses de l'auteur de la demande ainsi que toutes les mentions concernant la personne décédée soient occultés préalablement à toute communication (CADA, 16 décembre 1993, *maire de Chomérac*).

## Le service public de l'enseignement

Toute personne peut avoir accès :

- au rapport d'évaluation concernant l'expérimentation d'aménagement des rythmes de vie de l'enfant et du jeune (CADA, du 16 octobre 1997, *Rousselot*).
- à la liste des enfants scolarisés dans un collège sous réserve, le cas échéant, de l'occultation des mentions couvertes par le secret de la vie privée telles que l'adresse personnelle, ou l'âge des enfants (CADA, 6 mai 1999, *président du syndicat intercommunal du secteur scolaire*).

## Les services d'incendie et de secours

Sont communicables :

- la copie des véhicules en service dans le corps des sapeurs-pompiers du département (CADA, 21 août 1997, *Andagnotto*) ;
- le rapport d'intervention (CADA, 14 avril 1994, *président du conseil général du Var/DDIS*).

Mais on ne peut communiquer un rapport d'intervention du centre de secours qu'après avoir occulté les éléments susceptibles de porter atteinte au secret de la vie privée des personnes qui y sont mentionnées (CADA, 14 avril 1994, *président du conseil général*

*du Var/DDIS*). Le rapport d'intervention établi pour secourir une personne dans les locaux d'une gare ne peut être communiqué à des tiers sans porter atteinte à la vie privée de l'intéressé (CADA, 4 juillet 1991, *Huot/Les amis de la terre du Val-de-Seine*).

Il appartient en outre à l'autorité publique de s'assurer que la communication des documents relatifs aux services d'incendie et de secours n'est pas de nature à porter atteinte à la sécurité publique. La Commission a estimé qu'entraîne dans le champ de cette exception des informations relatives à la nature des matériels utilisés par les services de secours (CADA, 19 novembre 1998, *Andagnotto*).

## Le service communal de l'état civil

La Commission considère que les actes d'état civil, même lorsqu'ils ont plus de cent ans d'âge, ne constituent pas des documents administratifs auxquels s'applique le droit à communication prévu par la loi du 17 juillet 1978 (CADA, 4 décembre 1997, *maire de Mortagne-au-Perche*), conformément à ce qu'a jugé le Conseil d'État (CE 9 février 1983, *Bertin*, n° 35292). Toutefois, les actes d'état civil sont communicables sur le fondement des dispositions spéciales du décret n° 62-921 du 3 août 1962 (CADA, 16 février 1989, *Delaunay*).

Ainsi, ne sont pas communicables en vertu de la loi de 1978, et sans préjudice de l'application de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives, les registres de catholicité d'une commune (CADA, 10 mai 1990, *Manent*) ou la table des baptêmes, mariages et sépultures dressée en 1830 pour la période courant de 1750 à 1792 (CADA, 4 décembre 1997, *maire de Mortagne-au-Perche*).

En revanche, la Commission considère que des relevés réguliers des naissances, mariages et décès, qui ne constituent pas des documents d'état civil au sens strict, sont des documents administratifs communicables, lorsqu'ils existent, à toute personne qui en ferait la demande, sous réserve que soit respecté le secret de la vie privée, lequel interdit la divulgation de l'adresse des personnes concernées et, en ce qui concerne les naissances, de l'identité des déclarants (CADA, 22 novembre 1990, *maire de Faulquemont*). Sur ce dernier point, la Commission estime que si le fait de la naissance est public, la filiation d'un individu relève du secret de la vie privée (CADA, 6 juillet 1993, *maire de Garges-les-Gonnesses*).

# Les documents relatifs à l'action foncière et l'urbanisme

Cette catégorie rassemble des documents très variés qui sont accessibles en vertu de la loi du 17 juillet 1978. Ces documents ont trait à la gestion du domaine public, aux actions foncières, aux décisions d'urbanisme. De très nombreuses demandes adressées à la Commission concernent cet aspect de l'action des collectivités territoriales, principalement des communes.

## Les décisions prises en matière d'urbanisme

Les décisions prises en application de la législation d'urbanisme sont en principe communicables à toute personne qui en fait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

## Les documents communicables

La Commission regarde ainsi comme communicables :

- *s'agissant des autorisations individuelles* :
  - les décisions valant permis de construire (CADA, 18 juillet 1996, *Knopf*) ou refus de permis ;
  - le dossier complet de la demande de permis de construire ou d'un permis de construire modificatif (CADA, 17 septembre 1992, *maire d'Auribeau-sur-Siagne*) qui sont intégralement communicables, y compris les plans et descriptifs (CADA, 12 novembre 1992, *Medici/Association pour la défense de l'environnement du Clos de la Famille*), dès lors du moins que l'administration a statué sur la demande (CADA, 4 mars 1993, *maire de Chamalières*) ;
  - le cahier d'enregistrement des dossiers de demande de permis de construire (CADA, 20 novembre 1997, *maire de Ternay*) ;
  - les déclarations de travaux, dès lors que l'autorisation a été accordée de façon expresse ou tacite (CADA, 20 novembre 1997, *maire de Ternay*) ;
  - les déclarations d'ouverture de chantier (CADA, 10 septembre 1998, *Siguier/Association DAVID*) ;

- le certificat prouvant que l'affichage en mairie de l'avis de dépôt de demande de permis de construire a été réalisé (CADA, 24 juin 1993, *Siguier/Association DAVID*) ;
  - la liste des permis de construire en cours d'instruction (CADA, 2 février 1995, *Guillot/Les Verts Nogent-Joinville-Saint Maurice*) ;
  - les courriers relatifs au contrôle de légalité exercé par le préfet sur les permis de construire, cette communication étant jugée ne pas être susceptible de porter atteinte au déroulement d'une éventuelle procédure engagée devant la juridiction administrative (CADA, 31 janvier 1991, *directeur départemental de l'équipement des Yvelines*) ;
  - un permis de lotir (CADA, 10 janvier 1991, *maire de Vauvert*) ;
  - la liste des lotissements maintenus figurant en annexe du POS en vigueur (CADA, 26 mars 1998, *Bricaud/Association Auribeau-Demain*) ;
  - le dossier d'autorisation d'aménagement de camping sur une commune (CADA, 6 février 1992, *Pollaschek*) ;
  - un certificat d'urbanisme (CADA, 5 février 1998, *Grimaud*).
- *s'agissant des actes réglementaires et des programmes d'aménagement :*
- les plans d'occupation des sols, leur rapport de présentation, leurs documents graphiques et, de manière générale, toutes les pièces constituant le dossier du POS ;
  - le dossier relatif à un projet de création de ZAC (CADA, 7 mai 1991, *Pastor/Association de sauvegarde du site de Balizy*), le plan d'aménagement de zone, le programme des équipements publics ;
  - le dossier d'une ZAD (CADA, 27 juillet 1995, *Pelegrin*).

En matière d'urbanisme, les documents présentent rarement un caractère nominatif. En particulier, les permis de construire et autres autorisations d'urbanisme n'entrent pas dans la catégorie des documents nominatifs telle que l'entend la loi du 17 juillet 1978. Il en va différemment pour d'autres documents, moins fréquemment demandés : ainsi, la liste des personnes qui ont fait l'objet de procès-verbaux pour infraction à la réglementation d'urbanisme présente un caractère nominatif à l'égard des personnes mises en cause et ne peut être communiquée à des tiers (CADA, 9 juillet 1998, *maire de Plérin-sur-Mer*).

## La communication des éléments d'un POS au cours de son élaboration

Les procédures d'élaboration ou de révision des plans d'occupation des sols sont longues et comportent plusieurs étapes successives. Au fur et à mesure du déroulement de la procédure, certains documents administratifs qui s'y rapportent deviennent accessibles au public, soit en vertu de la loi du 17 juillet 1978, soit en vertu de législations spéciales. Peu de documents sont accessibles en début de procédure, parce que la plupart d'entre eux conservent, à ce stade, un caractère préparatoire. Progressivement, ils vont perdre ce caractère et devenir largement accessibles. Les demandes d'avis ou de conseil adressées au fil des ans à la Commission lui ont permis de préciser sa doctrine, dont les grandes lignes sont les suivantes.

### L'élaboration d'un avant-projet par le groupe de travail

La préparation d'un projet de POS donne souvent lieu, bien avant son adoption par le conseil municipal, aux réunions d'un groupe de travail chargé d'en préparer les premiers éléments. Conformément à la jurisprudence du Conseil d'État (CE 11 février 1983, *ministre de l'Urbanisme et du Logement c/ association Atelier libre d'urbanisme de la région lyonnaise*, Leb. p. 56), la Commission considère qu'à ce stade la plupart des documents présentent un caractère préparatoire. Ainsi, les procès-verbaux des séances de ce groupe de travail restent confidentiels pendant la durée de sa mission (CADA, 12 octobre 1989, *maire de Theix*). Le projet de plan et les procès-verbaux ou comptes rendus des groupes de travail ne seront communicables qu'après que l'avant-projet aura été adopté par la commission chargée de l'élaborer ou de le modifier (CADA, 30 mars 1989, *Pape/L'Amighi di a Terra*).

De la même façon, le rapport établi par un urbaniste dans le cadre des études préliminaires à la révision du POS présente alors le caractère d'un document préparatoire non communicable (CADA, 10 mai 1990, *Gaillot*). Il en va de même pour le projet de rapport de présentation (CADA, 29 août 1991, *Billard/Association de sauvegarde et de défense du cadre de vie*), pour les pièces annexées à l'avant-projet (CADA, 11 mai 1995, *préfet du Val-d'Oise*), les avis émis au cours de la procédure, ou le « porter à connaissance »

adressé au maire par le préfet (CADA, 22 septembre 1994, *préfet des Hauts-de-Seine*).

Toutefois ne revêtent pas le caractère de documents préparatoires et sont donc immédiatement communicables, outre naturellement l'ancien POS, la délibération du conseil municipal décidant de l'élaboration, de la modification ou de la révision du POS (CADA, 17 décembre 1998, *Bricaud/Association des propriétaires du lotissement du Couloubrier*), ainsi que la mention éventuelle de cette délibération dans les journaux régionaux, les prescriptions fixées par le préfet pour l'élaboration du POS de la commune (CADA, 2 août 1990, *Lainey/Morigny-Autrement*), la convention passée, le cas échéant, par la commune avec l'État afin de mettre à sa disposition, pour l'élaboration du POS, les services de la direction départementale de l'équipement, l'arrêté organisant le groupe de travail (CADA, 17 décembre 1998, *Bricaud/Association des propriétaires du lotissement du Couloubrier*).

Les documents qui ont trait aux réunions du groupe de travail et à ses travaux deviennent communicables à la date à laquelle il achève ses travaux.

### **L'adoption du projet par le conseil municipal**

L'intervention du conseil municipal a pour effet de rendre communicable sur le fondement de la loi de 1978, dès avant l'enquête publique, nombre de documents qui se rapportent à l'élaboration du projet.

Deviennent ainsi communicables sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 le projet de POS dans ses évolutions successives, son rapport de présentation, ses annexes graphiques, son règlement, le rapport de l'expert géomètre, le porter à connaissance (CADA, 31 mars 1994, *Grau*), ainsi que la délibération par laquelle le conseil municipal arrête le projet (CADA, 17 décembre 1998, *Bricaud/Association des propriétaires du lotissement du Couloubrier*).

### **L'enquête publique**

L'enquête publique est régie par des règles spéciales qui permettent un accès particulier et privilégié des citoyens au dossier de préparation du plan d'occupation des sols. L'application de ces dispositions spéciales a pour effet de suspendre momentanément l'application des dispositions générales de la loi du 17 juillet 1978.



Ainsi, pendant toute la durée de l'enquête publique, les documents figurant au dossier d'enquête ne sont communicables que dans les formes prévues par les textes qui organisent l'enquête (CADA, 3 octobre 1996, *maire de Villeneuve-les-Avignon*), ce qui conduit la Commission à se déclarer incompétente pour se prononcer sur leur communication durant cette période (CADA, 11 septembre 1997, *Bricaud/Auribeau-Demain*). Les documents concernés par cette réserve sont notamment le projet de règlement, le rapport de présentation, les documents graphiques, ou le registre mis à disposition du public (CADA, 3 octobre 1996, *maire de Villeneuve-les-Avignon*).

Sont toutefois communicables durant cette période, sur le fondement de la loi de 1978, la décision désignant le commissaire enquêteur (CADA, 21 janvier 1993, *Boulay*) ou la liste des commissaires enquêteurs (CADA, 21 mars 1991, *Nasica*).

### **La clôture de l'enquête publique**

Cette date marque le retour à l'application sans réserves de la loi du 17 juillet 1978. Dès que l'enquête est close et que sont remises à l'autorité compétente les conclusions du commissaire enquêteur, la Commission considère en effet que l'ensemble des documents qui se rattachent à cette enquête deviennent communicables (CADA, 16 septembre 1991, *Delpal/Association droit de Regard*). Sont alors accessibles les éléments constitutifs du dossier, qui redeviennent communicables, mais aussi les éléments nouveaux que l'enquête publique leur a adjoints, à savoir :

- le projet de plan ;
- les annexes techniques ;
- les documents graphiques ;
- le rapport de présentation ;
- les avis techniques et expertises ;
- les documents résultant de l'enquête publique : dossier soumis à enquête, registres, avis du commissaire enquêteur ;
- les avis de l'ensemble des personnes consultées.

### **L'approbation finale par le conseil municipal**

Ce point final de la procédure fait disparaître tout caractère préparatoire pour les documents qui se rapportent à l'élaboration du plan d'occupation des sols. Ainsi, la totalité des documents figurant au dossier d'un POS (CADA, 10 septembre 1998, *maire de Saint-Dionisy*) est alors communicable, y compris les notes

manuscrites qui y figurent et les correspondances, sous quelque forme que ce soit, échangées pendant la procédure entre le maire ou un élu et les services de l'État (CADA, 3 décembre 1998, *Gentilhomme/Grisy Apple's*).

## Les documents relatifs à l'action foncière des collectivités locales

Parmi les documents qui ont trait aux interventions foncières des collectivités territoriales, trois font l'objet de fréquentes demandes d'accès sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 : il s'agit des avis d'évaluation des domaines, des documents relatifs aux procédures d'expropriation, et des déclarations d'intention d'aliéner déposées par les propriétaires dans les zones où un droit de préemption a été institué.

### Les avis de l'administration des domaines

La communication des avis d'évaluation des services des domaines, qui donnent une estimation de la valeur d'une propriété, est régie par les principes suivants. D'abord, elle doit être faite par le maire, destinataire de l'avis, et non par le service des domaines. Ensuite, elle peut être faite à toute personne qui la demande, que ce soit le propriétaire lui-même, ou un tiers (CADA, 20 mai 1999, *Roan*). Enfin, la communication ne peut avoir lieu avant l'achèvement de la procédure d'acquisition, que celle-ci se fasse par voie amiable ou par voie d'expropriation. La Commission considère, en effet, que, tant que l'autorité locale et le propriétaire sont en pourparlers, l'avis d'évaluation des domaines, élément essentiel de la négociation pour la collectivité, constitue un document préparatoire.

### Les documents relatifs aux procédures d'expropriation

Ces documents sont, en principe, communicables à toute personne qui en fait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, dès lors que la procédure est achevée. Au cours de la procédure, ils revêtent le caractère de documents préparatoires qui permet d'en différer la communication jusqu'à ce que la décision qu'ils préparent soit prise. Il est à noter également que le

déroulement de l'enquête publique, qui comporte des règles spécifiques d'accès exclut l'application de la loi du 17 juillet. Celle-ci retrouve à s'appliquer dès la clôture de l'enquête. Sous ces réserves, sont ainsi communicables, notamment :

- le rapport d'expertise du géomètre expert relatif à l'expropriation du requérant (CADA, 23 mars 1989, *Le Cars*) ;
- le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur ;
- les dossiers d'enquête publique et d'enquête parcellaire ;
- les études d'impact ;
- les rapports et les avis rendus par les services consultés ;
- les accords amiables intervenus entre le district et les propriétaires visés par l'ordonnance d'expropriation (CADA, 10 septembre 1998, *Job/Soubrier*).

## Le droit de préemption

Là encore, les documents détenus par les collectivités territoriales sont très largement accessibles.

Sont ainsi communicables le registre de préemption d'une commune (CADA, 17 septembre 1992, *maire d'Auribeau-sur-Siagne*), le bilan des acquisitions et cessions foncières réalisés par un district (CADA, 10 septembre 1998, *Job/Soubrier*), les documents relatifs à l'opération justifiant la décision de préemption (CADA, 5 mars 1992, *De Castelnau/Amphoux-de-Belleval*), la copie de la liste des lots préemptés par une commune et la liste des immeubles pour lesquels une commune a décidé de ne plus exercer son droit de préemption (CADA, 14 mai 1992, *Rialan/Association la Bellevilleuse*), la délibération du conseil municipal instituant un droit de préemption (CADA, 17 septembre 1992, *maire d'Auribeau-sur-Siagne*) et déléguant au maire l'exercice du droit de préemption urbain de la commune (CADA, 14 mars 1996, *Cassin/Société STEPC*).

S'agissant des déclarations d'intention d'alléner, qui touchent au patrimoine des particuliers et aux transactions qu'ils envisagent, la Commission considère cependant que leur communication est susceptible de porter atteinte à la vie privée des personnes déclarantes (CADA, 2 mars 1995, *maire de Seyssinet-Pariset*). Elle ne sont donc pas communicables à des tiers sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, que ce soit un syndicat de chasseurs et de propriétaires d'une commune (CADA, 25 août 1994, *maire de Le Cailar*), ou des conseillers municipaux avant les séances du conseil (CADA, 13 avril 1995, *maire de Fillinges*). Seules les personnes déclarantes y ont accès (CADA, 6 juillet 1989, *maire du Vésinet*).

## Les documents cadastraux

En ce qui concerne l'accès à la matrice cadastrale la Commission a considéré, dans un premier temps, qu'elle présentait le caractère d'un document administratif communicable de plein droit à toute personne qui en ferait la demande, sous réserve de l'occultation des mentions couvertes par le secret de la vie privée (CADA, 4 février 1993, *Raban*), c'est-à-dire le nom patronymique ou matrimonial du propriétaire, son adresse, sa date de naissance et le revenu cadastral de l'immeuble (CADA, 2 février 1995, *Pailhes*).

En outre, la Commission rappelait qu'il était d'usage, depuis la loi du 7 messidor de l'an II de la République, de permettre une libre consultation sur place des matrices cadastrales. En vertu de cet usage, le demandeur peut prendre connaissance de toutes les informations contenues sur ce document, même celles couvertes par le secret de la vie privée protégé par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (CADA, 2 février 1995, *Pailhes*).

La Commission a ultérieurement modifié sa jurisprudence. Elle considère désormais que l'usage remontant à la loi de messidor an II, dont la permanence a été reconnue par la jurisprudence du Conseil d'État (CE 12 juillet 1995, *Altimir*, Leb. p. 307), au-delà de l'abrogation formelle de cette loi par la loi du 3 janvier 1979, constitue le mode exclusif d'accès aux documents cadastraux. L'usage trouve donc seul à s'appliquer, à l'exclusion de la loi du 17 juillet 1978. Désormais, la Commission décline donc sa compétence lorsqu'est en cause l'accès aux matrices cadastrales (CADA, 11 juin 1998, *Linares/Chevallier*).

## Les actes de police

Les documents qui sont relatifs à l'exercice, par les autorités locales, de leurs pouvoirs de police administrative sont très variés. Certains présentent un caractère nominatif au sens de l'article 6 bis de la loi du 17 juillet 1978 parce qu'ils comportent une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée. Ces documents nominatifs ne peuvent être communiqués qu'à la seule personne concernée. Les autres documents, en particulier toutes les mesures de police à caractère réglementaire, sont plus largement accessibles.

## Les documents qui ne revêtent pas un caractère nominatif

Ils sont communicables à toute personne qui en fait la demande. Relèvent de cette catégorie :

- le compte rendu d'une inspection de l'école maternelle par la commission de sécurité et d'accessibilité (CADA, 15 février 1996, *Sabaty/Conseil des parents d'élèves de l'école maternelle centre*) ;
- les avis des commissions de sécurité, qui conservent toutefois un caractère préparatoire jusqu'à l'intervention de la décision administrative qu'ils préparent (CADA, 2 septembre 1993, *maire de Cesson*) ;
- le rapport d'expertise d'une salle des fêtes municipale (CADA, 6 novembre 1997, *maire de Jeufosse*) ;
- un arrêté de réouverture d'un établissement accueillant du public (CADA, 23 octobre 1997, *maire d'Épinal*) ;
- la copie d'un dossier de demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle (CADA, 25 septembre 1997, *Capoano*) ;
- un arrêté de péril (CADA, 21 juillet 1994, *maire de Béziers* ; CADA, 20 octobre 1994, *Zavadil*)
- un arrêté de nomination du directeur de la police municipale (CADA, 15 janvier 1998, *Bardy*) ;
- le relevé de comptage de véhicules avec analyse de vitesse effectué par la DDE sur une route départementale par le maire (CADA, 14 mars 1996, *maire de Muret*) ;
- des statistiques relatives à la délinquance dans une commune (CADA, 28 février 1991, *Tellier*), même si les éléments statistiques en cause sont détenus par le préfet et ne devaient à l'origine faire l'objet que d'une diffusion limitée au bénéfice des maires, cette circonstance ne pouvant faire obstacle à l'application de la loi du 17 juillet 1978 (CADA, 28 février 1991, *Tellier*) ;
- un procès-verbal de la commission de sécurité du service technique municipal (CADA, 20 février 1997, *Barthel*), ou les comptes rendus des commissions de sécurité des établissements scolaires d'une commune (CADA, 12 décembre 1996, *Pascof*) ;
- un dossier relatif à l'isolation phonique d'un établissement recevant du public, en l'espèce un dancing (CADA, 8 février 1990, *Couegnat/ADVTV*) ;
- le rapport établi par le service d'hygiène de la ville concernant des nuisances sonores, après occultation des éléments nominatifs (CADA, 18 janvier 1996, *Coren*) ;

- les arrêtés municipaux relatifs aux conditions de circulation, de stationnement, de vitesse autorisée ou de restriction de la circulation (CADA, 7 janvier 1993, *Demode*) ;
- les procès-verbaux d'infraction dressés par le maire concernant des travaux pour l'installation sans autorisation d'un ouvrage bétonné (CADA, 10 septembre 1998, *Hagstotz*) ;
- le rapport de l'étude sonore du bâtiment scolaire (cantine) (CADA, 3 avril 1997, *Gomez*).

Les documents relatifs à l'hygiène et à la salubrité publique sont communicables, sans restriction, à toute personne qui en fait la demande. Il en va ainsi pour :

- un rapport du directeur des services techniques concernant la fermeture de la piscine (CADA, 20 mai 1999, *Chiovetta*) ;
- une déclaration d'autorisation concernant la station d'épuration de la commune (CADA, 20 janvier 1994, *Kencker*) ;
- les analyses de la qualité des eaux (CADA, 22 juin 1995, *Penef*).

Sans être nominatifs, certains documents liés à l'exercice des pouvoirs de police mettent en cause le secret de la vie privée protégé à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Les mentions susceptibles de porter atteinte à ce secret ne peuvent être communiquées à des tiers. Ont été regardés comme touchant, dans leur entier, au secret de la vie privée :

- la liste des certificats d'hébergement délivrés aux ressortissants étrangers par le maire (CADA, 13 décembre 1990, *Thiriaux/Comité de défense du contribuable de jeunoï*) ;
- la déclaration de mutation ou de translation d'un débit de boissons (CADA, 22 novembre 1990, *maire de Cambrai*) ;
- les registres du crématorium (CADA, 28 février 1991, *maire de Strasbourg*).

Le plus souvent, seules certaines mentions doivent être occultées lors de la communication. La Commission s'est prononcée, par exemple, en faveur d'une communication partielle, après occultation des éléments relatifs à la vie privée pour :

- le compte rendu d'intervention relatif à un incendie (CADA, 10 septembre 1998, *maire de Massy*) ;
- le registre d'engagement des sapeurs pompiers de la commune, après occultation de l'état civil, de l'adresse, de la situation familiale des personnes secourues (CADA, 5 décembre 1991, *Sarteur*) ;

– l'état des vacances versées aux sapeurs pompiers volontaires par la ville, après occultation du nom des agents concernés (CADA, 26 mars 1998, *maire de Lisieux*).

## Les documents nominatifs

Ces documents, qui portent une appréciation sur une personne physique déterminée ne sont communicables qu'à la personne concernée, en application de l'article 6 bis de la loi du 17 juillet 1978. Il en va ainsi pour :

- la copie de l'intégralité du dossier d'un requérant détenu par les services municipaux comprenant notamment des plaintes de voisinage (CADA, 20 août 1998, *Sanchez*) ;
- un rapport de police municipale relatant certains faits en relation avec le service de police municipale (CADA, 25 août 1994, *maire de Chennevières-sur-Marne*) ;
- la main courante d'un commissariat de police, qui n'est pas, à la différence d'un procès-verbal, transmise automatiquement à l'autorité judiciaire et conserve le caractère d'un document administratif soumis à l'application de la loi du 17 juillet 1978 (CADA, 26 juin 1997, *Loyer*) ; la communication d'un tel document est réservée aux personnes concernées (CADA, 26 juin 1997, *maire de Lattes*) ;
- l'intégralité des pièces relatives aux internements psychiatriques (CADA, 17 octobre 1996, *Mendès*), sous réserve de l'occultation préalable des mentions nominatives concernant des tiers. La Commission considère que doivent être occultés le nom, la qualité et l'adresse de la personne qui a demandé l'hospitalisation (CADA, 17 octobre 1996, *Mendès*) et que les informations médicales ne peuvent être communiquées à la personne concernée que par un médecin préalablement désigné par celle-ci afin d'en prendre connaissance (CADA, 9 novembre 1995, *Prevost*).

## La protection de la sécurité publique

L'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 permet que soit refusée la communication de documents lorsqu'une telle communication serait de nature à porter atteinte à la sécurité publique. Cette exception est particulièrement susceptible de trouver application à

l'égard de documents qui intéressent la mise en œuvre des pouvoirs de police. Elle n'a toutefois pas pour effet de soustraire, de manière générale, tous les documents qui se rattachent aux pouvoirs de police, aux exigences de transparence administrative résultant de la loi du 17 juillet 1978. Ce n'est que dans la mesure où la communication d'un document risque effectivement de menacer la sécurité publique qu'elle peut être refusée, par exemple lorsque la communication pourrait avoir pour effet de gêner le maintien de l'ordre public ou d'affaiblir la protection des personnes et des biens.

S'agissant des procès-verbaux de visite des établissements recevant du public établis par une commission communale de sécurité, la Commission a ainsi estimé que l'exécutif local était en droit de refuser de communiquer ces documents, s'il apparaissait que la consultation était de nature à porter atteinte à la sécurité publique en dévoilant les caractéristiques des systèmes de sécurité mis en place (CADA, 11 juin 1998, *maire de Sète*). De même, la Commission admet que le directeur d'un service départemental d'incendie et de secours puisse refuser de communiquer, au nom de la sécurité publique, le descriptif technique des véhicules de sapeurs pompiers, leur équipement, voire leur affectation ou leur pré-positionnement (CADA, 19 novembre 1998, *Andagnotto*).

## Les documents relatifs à l'aide ou à l'action sociale

### Présentation générale

Dans ce domaine, coexistent des documents à caractère général et, à ce titre, communicables à toute personne qui en ferait la demande, et des documents nominatifs ou mettant en cause le secret de la vie privée, qui ne peuvent être communiqués qu'aux personnes concernées.

Sont par exemple communicables à toute personne qui en ferait la demande :

- le bail emphytéotique passé entre une commune et le comité d'entreprise d'une banque en vue de la création d'un centre aéré, à condition qu'il ait été signé par les deux parties, ou la convention de fonctionnement de ce centre (CADA, 10 novembre 1983, *Bo*) ;



- le budget global du bureau d'aide sociale ;
- les délibérations du conseil général fixant le taux des allocations servies au titre des enfants pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (CADA, 26 novembre 1992, *Leleu/Walentin*) ;
- la liste des assistantes maternelles d'un département, à l'exception de leurs adresses personnelles, nonobstant la circonstance que ces adresses seraient aussi leurs adresses professionnelles (CADA, 10 novembre 1994, *président du conseil général du Loir-et-Cher*).

En revanche, tous les documents décrivant la situation personnelle et sociale, les ressources, le montant et la nature des aides accordées ne peuvent être communiquées qu'aux personnes concernées, ou à la personne qu'elles ont expressément mandatée à cet effet. Il en va de même pour tous les « dossiers personnels » détenus par les administrations sociales.

On peut relever que la protection de la vie privée et des données nominatives est opposable à l'intérieur même d'une famille, dès lors que la personne concernée est majeure. Le secret de la vie privée s'oppose ainsi à la communication aux parents d'un enfant majeur des mentions qui mettent en cause la vie privée de ce dernier. Pour les enfants mineurs, les documents les concernant sont communicables à leurs parents. Lorsque ces parents sont séparés ou divorcés, la Commission estime que chaque parent peut avoir accès aux renseignements généraux relatifs à la vie de l'enfant, mais que certains éléments plus précis ne peuvent être communiqués indifféremment à l'un ou à l'autre des parents sans nuire au respect de la vie privée de l'autre parent (CADA, 10 septembre 1998, *maire de Dourdan*).

La protection de la vie privée s'impose même, en principe, après le décès de la personne concernée ; toutefois, la Commission admet, au cas par cas, que la famille proche puisse obtenir communication de certains documents touchant à la vie privée du défunt, s'il apparaît que le défunt n'avait pas manifesté d'opposition et en l'absence de tout conflit familial.

Présentent un caractère nominatif ou mettent en cause le secret de la vie privée :

- les dossiers d'aide sociale ;
- les lettres de plaintes ou de réclamations figurant dans le dossier d'une assistante maternelle (CADA, 19 novembre 1998, *Nabonne/Vigot*) ;

- la lettre d'une assistante sociale adressée au médecin coordinateur en sa qualité de responsable de l'agrément des assistantes maternelles comportant des appréciations portées sur cette personne par des tiers (CADA, 5 novembre 1998, *président du conseil général de la Vienne*) ;
- les dossiers d'assistantes maternelles (CADA, 17 février 1994, *président du conseil général de la Gironde*) ;
- le rapport élaboré par des psychologues sur des personnes sollicitant leur agrément pour adopter un enfant (CADA, 3 octobre 1996, *président du conseil général de l'Aveyron*), qui n'est communicable que sur demande conjointe des deux membres du couple (CADA, 31 juillet 1997, *Bouloc-Bousquet*) ;
- la liste des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (CADA, 8 août 1996, *maire de Vergèze*) ;
- la liste des demandeurs de logements (CADA, 25 juin 1998, *maire de Levallois-Perret*) ;
- la liste des demandeurs d'emploi de la commune (CADA, 20 juillet 1989, *maire d'Ollioules*) ;
- la liste des bénéficiaires de l'aide sociale (CADA, 23 novembre 1995, *président du conseil général du Val-de-Marne*).

## Les signalements d'enfants en danger transmis à l'autorité judiciaire

Les dossiers constitués par les services du département relatifs à des mauvais traitements infligés aux mineurs, ont en principe le caractère de documents administratifs régis par la loi du 17 juillet 1978. Ils sont donc accessibles, sous certaines réserves et conditions, aux personnes directement mises en cause tant qu'ils n'ont pas été transmis à l'autorité judiciaire (CADA, 27 août 1992, *président du conseil général de l'Essonne*). Mais si la demande de communication est présentée alors que l'autorité judiciaire est déjà saisie, la Commission considère que leur communication ne peut plus intervenir sur le fondement de la loi de 1978 et qu'elle est alors entièrement soumise aux règles de la procédure juridictionnelle.

S'agissant des rapports de signalement présentés sous la forme d'enquêtes sociales et transmis au procureur de la République, la Commission estime généralement qu'ils relèvent de l'autorité

judiciaire et ne peuvent être communiqués sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978.

## Les mesures de placement

Les documents qui se rapportent aux mesures de placement d'enfants ordonnées par l'autorité judiciaire échappent pour l'essentiel au régime des documents administratifs de la loi du 17 juillet 1978.

Ainsi, les rapports établis par les services de l'aide sociale à l'enfance à la demande du juge des enfants, transmis à cette autorité, ne sont pas communicables sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 (CADA, 31 août 1995, *Laudouar*). Il en va de même pour les bilans d'évolution d'un enfant placé par décision judiciaire qui sont systématiquement transmis au juge chargé de surveiller le placement et d'en modifier éventuellement les modalités (CADA, 9 juillet 1998, *président du conseil général d'Indre-et-Loire*), pour une ordonnance de garde provisoire, pour une enquête sociale figurant au dossier d'une personne détenu par les services de l'aide sociale à l'enfance (CADA, 22 septembre 1994, *président du conseil général de l'Aude*), pour le rapport établi par un organisme départemental aux fins d'exécution du jugement confiant deux enfants au service de l'aide sociale à l'enfance alors qu'une procédure d'appel devant la chambre des mineurs est en cours (CADA, 8 juin 1995, *Le Moal*).

## Les pupilles de l'État

Depuis l'intervention de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 qui a abrogé le premier alinéa de l'article 81 du Code de la famille, la Commission se déclare compétente pour statuer sur les demandes des pupilles ou anciens pupilles de l'État, désireux de prendre connaissance du contenu de leur dossier. Sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, elle considère désormais que les dossiers des pupilles peuvent être communiqués aux intéressés sauf lorsqu'il apparaît que les parents biologiques du pupille, principalement la mère, ont manifesté leur volonté de voir préservé le secret de leur identité. En tout état de cause, les éléments nominatifs mettant en cause des tiers doivent être soustraits lors de la communication

La Commission recherche ainsi, pour chaque cas d'espèce qui lui est soumis, quelle était l'intention du père ou de la mère au moment de la remise de l'enfant aux services de l'aide sociale, ou de la mère lors d'un accouchement sous X.

Lorsque la mère a expressément manifesté sa volonté de bénéficier du secret de la filiation, la Commission rend un avis défavorable à la communication des pièces dont la divulgation porterait atteinte à l'un des « secrets protégés par la loi » mentionnés à la fin de l'énumération de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Dans certaines hypothèses, la Commission a estimé qu'une demande de secret du lieu de naissance devait être regardée comme une demande de secret de la filiation (CADA, 26 février 1998, *président du conseil général du Gard*). La présence d'une mention dans le formulaire d'abandon établissant que « *la personne est assurée que le secret le plus absolu sera conservé sur ces déclarations* » est regardée comme réclamant le secret de la filiation (CADA, 15 janvier 1998, *Souty-Baum/Homasson*).

En l'absence en revanche d'une revendication explicite du secret de la filiation, la Commission est favorable à la communication au pupille des documents détenus par l'administration, sous réserve de l'occultation préalable des mentions dont la divulgation porterait atteinte à la vie privée de tiers ou présenteraient un caractère nominatif à l'égard de tiers. Par exemple, s'agissant de la communication à un ancien pupille de l'État d'un document mentionnant des renseignements sur la personne qui a demandé son admission, la Commission a relevé qu'il ne ressortait pas du document que la mère de l'enfant ait expressément demandé le secret de la filiation ; aussi, la Commission a-t-elle estimé le document communicable au pupille, bien qu'il comporte des mentions touchant à la vie privée de sa mère (CADA, 15 février 1996, *président du conseil général de l'Yonne*).

Par ailleurs, la Commission a relevé que la circonstance que la mère d'un pupille désireux d'accéder à son dossier de l'aide sociale à l'enfance ait demandé le secret de son identité lors de son admission à l'hôpital et a signé un acte d'abandon mentionnant la possibilité de demander le secret de l'état civil de l'enfant, ne consiste pas en une demande expresse de secret de la filiation du pupille. Aussi, la CADA rend un avis favorable à la communication de son dossier au pupille concerné (CADA, 9 janvier 1997, *président du conseil général du Territoire-de-Belfort*).

La Commission considère encore que la modification du lieu de naissance sur l'état civil provisoire d'un ancien pupille de l'État ne constitue pas un élément suffisant de la volonté de la mère de garder l'anonymat, en l'absence au dossier de toute indication explicite de sa part (CADA, 19 novembre 1998, *président du conseil général du Lot*). De même, dans la mesure où la mère d'un pupille n'a pas exprimé sa volonté de garder son identité secrète vis-à-vis de son enfant, fait confirmé par la circonstance qu'elle lui a transmis son nom, la Commission a admis la communication au pupille de l'ensemble des documents le concernant et retraçant les conditions de l'abandon.

La Commission prend enfin parfois en considération l'attitude de la mère après l'abandon. Elle a ainsi rendu un avis favorable à la communication dans une hypothèse où la mère, qui avait à l'origine demandé l'anonymat, était venue réclamer son enfant après l'abandon, et avait ainsi manifesté sa volonté de rétablir un lien avec l'enfant (CADA, 10 juillet 1997, *Souty-Baum/Sauzay*).

## Les documents relatifs aux élections

D'une manière générale, tous les documents qui se rapportent à l'organisation et au déroulement des opérations électorales constituent des documents administratifs communicables de plein droit à toute personne qui en ferait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

Sur le fondement de cette loi cependant, certaines informations devront parfois être occultées avant leur communication. Tel est le cas, par exemple, des mentions touchant à la vie privée des électeurs, protégée par l'article 6 de la loi.

La Commission a ainsi considéré que les listes électorales constituaient des documents administratifs communicables en vertu de la loi de 1978 à toute personne qui en ferait la demande, après occultation de l'adresse et de date de naissance des électeurs (CADA, 29 juillet 1999, *maire de Herseange*). Les listes électorales en cours de révision présentent le caractère de documents préparatoires tant que ne s'est pas prononcée la commission administrative procédant à la révision des listes électorales (CADA, 19 décembre 1991, *maire d'Avignon*). Par ailleurs, les émargements

figurant sur les listes, qui permettent d'identifier les électeurs qui ont pris part au vote, ne sont pas davantage accessibles sur le fondement de la loi de 1978. Mais les documents relatifs aux travaux des commissions administratives procédant à la révision des listes électorales sont communicables (CADA, 3 novembre 1994, *maire de Blausasc*). Les procès-verbaux des opérations électorales établis dans les bureaux de vote communaux sont également communicables (CADA, 18 juillet 1996, *préfet du Val-de-Marne*).

Toutefois, le secret de la vie privée justifie que ne soient pas communiqués aux tiers les documents suivants :

- le volet d'une procuration établie à l'occasion d'un scrutin et détenue par la mairie (CADA, 1<sup>er</sup> février 1996, *maire du Relecq-Kerhuon*) ;
- les comptes rendus de réunions des commissions administratives pour la révision des listes électorales (CADA, 11 mai 1989, *Tanghe*).

Certaines dispositions législatives spéciales interfèrent cependant avec l'application de la loi du 17 juillet 1978. En ce qui concerne les listes électorales, les articles L. 28 et R. 16 du Code électoral s'appliquent parallèlement à la loi de 1978. Sur le fondement du Code électoral, les candidats, électeurs et partis politiques peuvent accéder à la liste complète, y compris aux informations couvertes par le secret de la vie privée et inaccessibles à ce titre sur le fondement de la loi de 1978. Le Code électoral, notamment son article L. 68, permet aussi aux électeurs de prendre connaissance, dans certaines conditions, des listes électorales émargées. La loi du 6 novembre 1962 régit encore de manière exclusive la publication des déclarations de candidature à l'élection présidentielle (CADA, 2 février 1995, *présidente du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais*).

## Les documents relatifs à la fonction publique territoriale et à la gestion du personnel

Tous les documents qui traitent de la situation individuelle des fonctionnaires territoriaux et, plus généralement, des agents de droit public, présentent le caractère de documents administratifs

soumis aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978. Il en va, *a fortiori*, de même pour tous les actes réglementaires, notamment les actes d'organisation du service.

L'application de la loi de 1978 ne s'étend toutefois pas aux documents relatifs à la situation individuelle des agents employés dans des conditions de droit commun par des personnes publiques ou des personnes privées. Les décisions individuelles concernant les agents de droit privé des établissements publics industriels et commerciaux ou les agents des personnes de droit privé, fussent-elles chargées de la gestion d'un service public – par exemple des associations para administratives ou des sociétés d'économie mixte – ne sont pas régies par la loi de 1978.

Parmi les documents administratifs soumis à la loi de 1978, dans le domaine de la gestion du personnel, il importe, une fois encore, de distinguer les documents à caractère nominatif des autres documents. Fréquemment, dans cette matière, la Commission est conduite à rappeler que la simple mention dans un document du nom d'une personne ne suffit pas à conférer au document un caractère nominatif ; ne sont nominatifs que les documents qui portent une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou facilement identifiable, ou incluent la description du comportement d'une personne dès lors qu'il s'avère que, d'une manière ou d'une autre, la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.

## L'organisation des services et la gestion du personnel

Les documents qui portent sur l'organisation générale des services d'une collectivité et sur les grandes lignes de la gestion du personnel et des ressources humaines sont en principe communicables à toute personne qui en fait la demande.

Il en va ainsi de l'organigramme des services dès lors du moins qu'il est achevé, de la liste du personnel communal comportant le nom des agents (CADA, 7 mai 1998, *De Maigret*), du détail des emplois par filière d'un conseil général, de la liste des postes pourvus et non pourvus, de la liste des personnels titulaires et non titulaires, du nombre d'agents déclarés travailleurs handicapés, des auxiliaires, des contrats emploi-solidarité (CADA, 9 avril 1998, *Ma-laquin/Syndicat CFDT*), du tableau quantitatif des effectifs d'une

commune mentionnant les noms, prénoms, cadre d'emploi et durée hebdomadaire de service (CADA, 23 juillet 1998, *Thomas/Syndicat FO des services publics d'Indre-et-Loire*), du tableau des emplois de fonctionnaires municipaux comportant le grade, l'échelon, la fonction et le nom de chaque agent (CADA, 17 décembre 1998, *maire de Saint-Brevin-les-Pins*).

Dans ces documents, doivent toutefois être occultées les mentions qui sont couvertes par le secret de la vie privée, notamment les adresses et numéros de téléphone personnels des agents, leur âge, leur numéro de sécurité sociale, leur situation de famille.

## La carrière des agents publics locaux

Sont communicables à toute personne qui en fait la demande, sans que le secret de la vie privée y fasse obstacle :

- un arrêté de nomination, qui n'a pas de caractère nominatif au sens de la loi du 17 juillet 1978 (CADA, 5 novembre 1998, *Thalamas*) ;
- les tableaux d'avancement, sous réserve, le cas échéant, de l'occultation des mentions nominatives telles que les notes ou les appréciations sur la manière de servir (CADA, 20 février 1992, *maire de Poissy*) ;
- les arrêtés de nomination du personnel titulaire ou contractuel (CADA, 18 janvier 1996, *Lavoignat/Syndicat CGT*) ;
- un arrêté de radiation des cadres d'un agent départemental (CADA, 23 mai 1990, *président du conseil général de la Haute-Corse*).

En revanche, les appréciations nominatives ne sont accessibles qu'à la personne concernée. Par exemple :

- les appréciations individuelles portées par les commissions administratives paritaires ;
- les appréciations portées par les jurys d'examen ou de concours ;
- les fiches d'évaluation ou de notation ;
- les points attribués aux candidats à un poste (CADA, 3 juin 1999, *Gœthals/Syndicat UNSA*) ;
- le rapport préalable à une titularisation (CADA, 22 juillet 1993, *Mauduech*) ;
- la liste des agents proposés par l'autorité compétente concernant l'avancement de grade et la promotion interne au choix pour



les différentes filières (CADA, 6 octobre 1994, *Grenouillet/Syndicat CFDT Interco 93*) ;

– tous les documents relatifs aux sanctions disciplinaires, les suspensions de fonction (CADA, 25 août 1994, *maire de Saint-Jean-de-la-Ruelle*) ;

– un procès-verbal de la commission de réforme (CADA, 2 mars 1995, *maire de Targassonne*).

Présentent de même un caractère nominatif, ou du moins touchent au secret de la vie privée, les horaires de travail (CADA, 25 juin 1998, *Bouchet/syndicat CGT*), les dates de congé (CADA, 23 mars 1989, *Martinigol*) ou les prolongations de stage (CADA, 25 août 1994, *maire de Saint-Jean-de-la-Ruelle*).

Plus généralement, le dossier administratif d'un fonctionnaire ne peut être communiqué à un tiers non mandaté, pas même, sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, à une organisation syndicale.

## La rémunération des agents publics

La plupart des informations relatives aux rémunérations perçues par les agents publics ne sont pas regardées comme étant couvertes par le secret de la vie privée. Certaines informations présentent un caractère nominatif : il s'agit de celles qui traduisent une appréciation sur la valeur ou la manière de servir des agents (par exemple une prime de rendement) ; elles ne sont accessibles qu'aux agents concernés. Mais tous les éléments objectifs de rémunération, comme l'indice de rémunération, sont considérés comme étant communicables de plein droit à toute personne qui en fait la demande, parce qu'ils traduisent un élément du coût du service public à la charge de la collectivité.

Sont ainsi très largement communicables l'indice de rémunération d'un agent communal, la grille des salaires (CADA, 4 février 1993, *maire de Ceton*), la délibération d'un conseil général concernant le régime indemnitaire des fonctionnaires départementaux (CADA, 19 novembre 1998, *Serinet/Syndicat CFDT Interco*), ou une prime de fonction d'encadrement (CADA, 7 mai 1998, *Manfroi/Syndicat CFTC des agents des collectivités territoriales*).

En revanche, sont regardées comme nominatifs, et communicables à la seule personne concernée, les états d'heures

supplémentaires, les relevés individuels d'indemnités diverses (CADA, 6 février 1992, *directeur de la maison départementale de l'enfance de la Drôme*), le montant individuel des primes attribuées à chaque agent en fonction de sa manière de servir (CADA, 25 juin 1992, *Lombard/CFDT Interco des communaux de Maubeuge*), la liste des bénéficiaires d'une prime faisant apparaître le montant annuel versé à chaque agent qui ne peut être communiquée à des tiers qu'après occultation du nom des agents concernés.

Enfin, la Commission estime que certains documents trop précis, comme les justificatifs de salaires (CADA, 11 mai 1995, *maire de Longchaumois*), les pièces relatives à la liquidation du traitement des agents (CADA, 30 avril 1992, *maire de Canet-d'Aude*), les fiches individuelles de paie (CADA, 17 mai 1993, *maire de Cuinchy*) ou l'état récapitulatif par agent des heures supplémentaires (CADA, 6 février 1992, *maire d'Avesnes-les-Aubert*) ne peuvent être communiqués à des tiers sans porter atteinte au secret de la vie privée.

# Qui peut accéder aux documents des collectivités territoriales ?

La loi du 17 juillet 1978 garantit à toute personne le droit d'accéder aux documents administratifs qui ne présentent pas un caractère nominatif. Elle institue ainsi un droit d'accès général pour tous les documents qui ne portent pas une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique déterminée. En revanche, l'accès aux documents nominatifs est réservé aux personnes concernées.

61

## Les documents non nominatifs

Ces documents sont communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. Les demandes peuvent émaner, par exemple, de personnes physiques, d'entreprises, de syndicats ou d'associations, voire même de personnes publiques.

Le droit d'accès aux documents administratifs est ouvert sans distinction de nationalité.

Le demandeur n'a pas à justifier d'un intérêt à agir, ni à préciser les motifs pour lesquels il demande communication d'un document déterminé. L'administration n'est donc pas fondée à exiger que le demandeur lui apporte des indications ou explications sur l'intérêt qu'il porte aux documents demandés. Elle ne peut davantage lui demander d'indiquer les motifs de sa démarche ou l'usage qu'il entend faire des documents sollicités (CADA, 2 août 1990, *préfet de la Moselle*). De même un maire ne peut refuser transmission d'un document à une association au motif qu'elle ne lui aurait pas communiqué ses statuts (CADA, 17 avril 1998, *maire de Médeyrolles*).

Ce droit général d'accès organisé par la loi du 17 juillet 1978 s'applique pour tous les demandeurs, de manière uniforme. La loi de 1978 ne connaît pas de demandeurs privilégiés, qui tiendraient de leur qualité ou de leur statut un droit d'accès plus étendu que celui accordé aux autres demandeurs, contrairement à ce que peuvent prévoir certaines dispositions spécifiques (CADA, 10 septembre 1998, *maire de Champs-sur-Marne*). C'est pourquoi, sur le fondement de la loi de 1978, les élus locaux ne bénéficient pas d'un accès spécifique et privilégié aux documents administratifs de la collectivité de laquelle ils relèvent (CADA, 8 octobre 1998, *maire d'Eysus*).

L'application de la loi de 1978 ne connaît donc pas de dérogation selon la qualité de l'auteur de la demande. Le caractère préparatoire de certains documents est opposable à tout demandeur, de même que les exceptions de l'article 6 de la loi. Ainsi, la communication à un élu local de rapports d'audit concernant l'activité communale ne peut s'effectuer qu'après occultation des mentions susceptibles de porter atteinte au secret de la vie privée ou des éléments nominatifs à l'égard de tiers (CADA, 26 mars 1998, *maire de Nice*). De même, la commission a rappelé, s'agissant de l'accès aux documents relatifs aux agents communaux, que la communication de ceux couverts par le secret de la vie privée était prohibée, même si le demandeur se prévalait de sa qualité de conseiller municipal (CADA, 16 octobre 1997, *maire d'Esblly*).

Cette interprétation de la loi de 1978 ne fait naturellement pas obstacle à l'application d'autres dispositions législatives qui, par ailleurs, peuvent avoir organisé, pour certains documents, un accès privilégié à l'intention de certaines personnes. Par exemple, les membres des organes délibérants des collectivités locales tirent des dispositions du Code général des collectivités territoriales un droit particulier d'information sur les affaires inscrites à l'ordre du jour des séances de l'organe auquel ils appartiennent ; dispositions que la Commission n'est pas, pour l'instant, compétente pour en connaître (CADA, 26 mars 1998, *maire de Nice*).

## Les documents nominatifs

Un document nominatif n'est communicable qu'à la seule personne concernée en application de l'article 6 bis de la loi du 17

juillet 1978, c'est-à-dire celle qui est directement visée par le document.

Saisie par un tiers, la Commission émet un avis défavorable à la communication de tels documents, sauf si ce tiers dispose d'un titre l'habilitant à agir au nom de l'intéressé, notamment un mandat explicite délivré par la personne concernée, mandat qui le charge de demander, au nom de cette personne, communication des documents la mettant en cause (CADA, 5 septembre 1996, *Président du conseil général de Seine-et-Marne*). Les parents d'un enfant mineur ont droit à la communication des documents nominatifs intéressant leur enfant (CADA, 29 février 1996, *Directeur des affaires sanitaires et sociales du Var*). Les avocats peuvent obtenir communication des documents nominatifs intéressant leurs clients (CADA, 24 septembre 1998, *Directeur du centre hospitalier universitaire de Dijon*).

Lorsqu'un document porte des appréciations nominatives sur différentes personnes, il n'est communicable à chacune des personnes mises en cause que dans les seules parties qui les concernent personnellement. L'administration est alors tenue de procéder à des communications partielles, sous réserve que la nature du document le permette. Une lettre de plainte, par exemple, présente un caractère nominatif à l'égard de la personne visée, mais également à l'égard de son auteur, dont l'identité ne peut être révélée à la personne concernée (CADA, 21 août 1997, *maire de Chaville*).



# Comment procéder à la communication ?

## Quelle est l'administration compétente pour communiquer ?

Le demandeur doit prendre garde à s'adresser à la « bonne administration », c'est-à-dire l'administration qui détient les documents demandés, soit qu'elle en soit l'auteur, soit qu'elle en soit le destinataire, soit même, parfois, que les documents lui aient été transmis pour information. En principe, une administration saisie doit procéder à la communication d'un document administratif communicable dès lors qu'elle le détient, et même si elle n'est pas l'auteur de ce document.

Mais ce principe n'est pas sans certaines exceptions, pour ce qui concerne les documents intéressant les collectivités territoriales.

En premier lieu, la Commission estime, de façon constante, que les documents des collectivités territoriales transmis au représentant de l'État dans le cadre du contrôle de légalité ne peuvent être communiqués par ce dernier, mais doivent être communiqués par l'autorité exécutive de la collectivité territoriale dont ils émanent (CADA, 6 janvier 1994, *maire de Montady*). Saisie d'une demande tendant à la communication d'un document local qui lui a été transmis dans le cadre du contrôle de légalité, l'autorité préfectorale n'est donc pas tenue de procéder elle-même à la communication mais il lui appartient de transmettre la demande à l'autorité compétente en application de l'article 7 du décret du 28 novembre 1983.

En deuxième lieu, s'agissant des documents budgétaires et comptables qui sont simultanément détenus par l'ordonnateur et par le comptable ou qui font l'objet de transmissions de l'un à l'autre, la Commission considère qu'il appartient en principe à l'exécutif local d'autoriser la communication des comptes et budgets de la collectivité. Mais la mise en œuvre de ce principe est particulièrement souple. La Commission et le juge administratif (CE 26 septembre 1986, *Masson c/ Ville de Metz*) estiment ainsi que le comptable, saisi d'une demande de communication, doit la

transmettre à l'ordonnateur et est tenu d'informer le demandeur de cette transmission, mais admettent aussi qu'il puisse communiquer le document avec l'autorisation expresse et écrite de l'ordonnateur. Ainsi, par exemple, la communication de la copie du relevé complet des droits de place sur un marché peut être effectuée tant par le maire que par le comptable avec l'autorisation du maire (CADA, 4 décembre 1997, *Lefay*).

Depuis la loi du 6 février 1992, le droit d'accès aux comptes et budgets organisé par le Code des communes (aujourd'hui le Code général des collectivités territoriales) peut être exercé indifféremment auprès des services territoriaux ou des services déconcentrés de l'État. Pour l'application de la loi de 1978, la Commission a tiré les conséquences de cette innovation législative. Elle considère désormais que les budgets et comptes des collectivités, même demandés sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, peuvent être communiqués indifféremment par l'autorité locale et les services de l'État. Ainsi, la Commission a émis un avis favorable à la communication de plusieurs budgets et de comptes administratifs par le trésorier payeur général des Hautes-Pyrénées, en estimant « *par référence aux principes posés par le titre II de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, que le droit de communication de ces documents s'exerce, aux termes de la loi du 17 juillet 1978, soit auprès du maire, soit auprès des services de l'État qui le détiennent* » (CADA, 9 octobre 1992, *Crouzet*). Elle a adopté la même solution à propos de la communication par le trésorier payeur général de Gironde des bordereaux de mandats et de titres de recettes d'une commune (CADA, 27 août 1992, *Fages*).

En troisième lieu, la Commission considère qu'il n'appartient pas aux chambres régionales des comptes de procéder à la communication de documents et pièces se rapportant aux comptes d'une collectivité territoriale soumise à son contrôle. Elle considère en effet que la chambre régionale des comptes n'est que la dépositaire de ces documents et qu'elle ne saurait se substituer à l'ordonnateur en ce qui concerne l'application à ces documents des dispositions de la loi du 17 juillet 1978. Les demandes de communication doivent donc être adressées à l'ordonnateur, à charge pour lui, s'il ne détient plus copie des documents transmis à la chambre régionale des comptes, de s'adresser à la chambre pour obtenir copie des documents demandés (CADA, 23 novembre 1989, *Perny*).



En quatrième lieu, la Commission et le juge administratif (CE 20 juillet 1990, *Ville de Melun et Association Melun Culture Loisirs*, Leb. p. 220) estiment que les comptes et documents de gestion des associations para administratives ne sont communicables que par les dirigeants de ces associations et non par les collectivités territoriales de rattachement.

## Comment doit être formulée la demande d'accès

La loi du 17 juillet 1978 ne prévoit pas de formalités particulières pour demander l'accès à des documents administratifs. Les demandes formulées par lettres sont les plus fréquentes, mais la Commission a admis des demandes présentées par télécopie et elle a même précisé qu'une demande de communication ne devait pas nécessairement prendre la forme d'un écrit (CADA, 9 juillet 1998, *maire de Senonches*), qu'elle pouvait être formulée oralement. Toutefois, seules les demandes matérialisées par écrit sont susceptibles d'établir la naissance d'un refus de communication, préalable nécessaire à la saisine de la Commission (CADA, 11 juin 1998, *maire de Brignac*).

La demande doit être suffisamment précise pour permettre d'identifier avec certitude les documents dont la communication est sollicitée. Mais cette exigence est d'application souple. La Commission n'exige pas du demandeur qu'il précise les références exactes des documents demandés ; dès lors que, sans grands doutes, les indications données par le demandeur permettent d'identifier le document recherché, la Commission admet la recevabilité de la demande.

## Les modalités de communication

En vertu de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978, l'accès aux documents administratifs s'exerce soit par consultation gratuite sur place, soit par délivrance de copies en un seul exemplaire, aux frais de la personne qui les sollicite et sans que ces frais puissent

excéder le coût réel des charges de fonctionnement, sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document.

Le choix des modalités appartient, selon les termes mêmes de la loi, au demandeur. Les exigences liées au bon fonctionnement des services publics autorisent cependant les autorités locales à réglementer les modalités d'exercice du droit de communication, en conciliant les impératifs résultant de la loi avec la bonne marche du service. L'autorité exécutive prend parfois des arrêtés à cet effet.

Saisie de demandes de conseil portant sur de tels arrêtés, la Commission encourage les autorités locales à organiser l'exercice de la liberté d'accès des documents sollicités et leur fait part de son appréciation de la conformité de ces arrêtés à la loi de 1978, tout en rappelant qu'il n'appartient qu'au juge administratif de juger de la légalité de telles décisions.

La Commission admet ainsi que l'autorité réglementaire détermine des horaires de consultation, de manière à concilier l'intérêt des administrés et le travail de l'administration. Mais ces périodes de consultation doivent être suffisamment larges pour permettre un usage effectif du droit d'accès garanti par la loi de 1978. La Commission porte son appréciation en tenant compte de la taille et des moyens de la collectivité intéressée. Ainsi, elle a par exemple estimé que l'ouverture de deux jours et demi par semaine des locaux d'une petite mairie à la consultation était suffisante (CADA, 16 février 1989, *maire de la Bouilladise*) et elle recommande généralement de ne pas limiter les possibilités de consultation à une seule plage horaire fixe par semaine. La Commission admet aussi la validité des dispositions prévoyant que la consultation doit avoir lieu en présence d'un représentant de la commune – agent ou élu.

Par ailleurs, s'agissant de documents volumineux, la Commission recommande souvent d'étaler dans le temps la communication des pièces sollicitées, pour ne pas perturber le bon fonctionnement des services locaux. Dans cette hypothèse, la communication peut être limitée à une consultation sur place suivie de la délivrance de copies pour les seuls éléments sollicités par le demandeur (CADA, 24 septembre 1998, *maire de Behen*).

Enfin, dans son arrêt *Lalande* du 26 octobre 1988 (Leb. p. 380), le Conseil d'État a jugé que « *la consultation des documents doit avoir lieu dans les locaux du service qui en assure la conservation, sans que l'administration soit tenue de transférer ces documents*

*dans les locaux d'un autre service pour les besoins de cette consultation ».*

En ce qui concerne la délivrance de copies, la Commission ne peut que rappeler que ce mode d'accès est de droit, si le demandeur le souhaite, en vertu de l'article 4 de la loi. La photocopie ne peut être refusée que si la reproduction risque de nuire à la conservation du document. La Commission veille cependant à ce que cette exception, qui vise surtout les documents fragiles détenus par les services d'archives, ne constitue pas un simple prétexte pour refuser la délivrance des copies (CADA, 18 janvier 1996, *Lavoignat/Syndicat CGT des services départementaux*).

Il appartient donc à l'administration de satisfaire une demande de copie. La Commission a estimé que, lorsque l'administration est équipée du matériel adéquat de reprographie, c'est normalement à l'aide de ce matériel que la délivrance de copies pourra s'effectuer. La loi ne fait toutefois pas obstacle à ce que, dans le cas de difficultés techniques particulières ou lorsque l'administration l'autorise, le demandeur puisse réaliser les photocopies par ses propres moyens (CADA, 3 juillet 1998, *maire de Bri-gnac*), ou qu'il soit fait appel à une société de prestations extérieures. En vertu de l'article 4 de la loi, les frais de reproduction sont à la charge du demandeur.

## La tarification des copies

Un arrêté du Premier ministre et du ministre du Budget en date du 29 mai 1980 a fixé à 1 franc par page le montant des frais de copie à la charge de la personne qui sollicite la reproduction d'un document administratif. Le champ d'application de cet arrêté est limité aux services et aux établissements publics de l'État. Les collectivités territoriales et leurs établissements ne sont pas tenus de respecter les limites fixées par cet arrêté.

Elles sont toutefois tenues au respect de la loi, particulièrement des termes de l'article 4 selon lequel d'une part la consultation sur place est nécessairement gratuite et d'autre part les frais de copie ne peuvent excéder le coût réel des charges de fonctionnement créées par l'application de la loi.

En ce qui concerne la tarification des copies, la Commission a estimé qu'une collectivité locale ne pouvait pratiquer des tarifs

différents selon la qualité du demandeur (CADA, 4 février 1993, *Dehez*) et qu'elle ne pouvait exiger le paiement que des copies effectivement réalisées (CADA, 14 mars 1996, *Puliti*). La demande de reproduction peut toujours être précédée d'une demande d'informations sur le coût de cette opération.

Les frais facturés ne peuvent excéder le coût réel des charges de fonctionnement créés par l'obligation de communication. Ils peuvent ainsi inclure le coût du papier, l'amortissement du matériel de reprographie, voire les charges d'électricité (CADA, 30 septembre 1993, *Mengin*). Les frais d'expédition sont également à la charge du demandeur. En revanche, les frais mis à la charge des demandeurs ne sauraient comprendre le coût lié à la recherche des documents demandés (CADA, 12 février 1998, *préfet de l'Ariège*).

Sur ces différents points, la Commission vérifie que le montant réclamé aux demandeurs n'est pas excessif au regard des principes posés à l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978. Elle estime que le tarif facturé aux demandeurs doit, dans les grandes collectivités, se rapprocher autant que possible du tarif pratiqué par les services de l'État en application de l'arrêté ministériel du 28 mai 1980. Aussi, elle considère que le prix de 3 F par page est excessif pour une grande ville (CADA, 15 décembre 1994, *maire de Fontainebleau*). Pour une petite commune, le tarif de 4 F par page constitue, en règle générale, le prix maximum qui peut être demandé au requérant (CADA, 9 juillet 1998, *maire de Senonches*).

La collectivité peut subordonner la délivrance des documents au paiement préalable de la somme due (CADA, 26 octobre 1995, *maire d'Antibes*). La circonstance qu'un demandeur habituel n'aurait pas acquitté le montant des frais de reproduction de documents déjà délivrés, si elle justifie que de nouvelles communications soient subordonnées à un paiement préalable des frais correspondant à ces nouvelles demandes, ne permet pas de refuser la délivrance de nouvelles copies dans l'attente du règlement des frais correspondant aux précédentes communications (CADA, 26 octobre 1995, *maire d'Antibes*).

Enfin, la circonstance que la collectivité ne disposerait pas de régie de recettes ne peut faire obstacle à la reproduction des documents demandés. La Commission considère en effet que lorsqu'il est impossible à la collectivité d'encaisser le règlement des photocopies, elle doit délivrer les documents gratuitement (CADA, 10 septembre 1998, *Baraduc*).

Deuxième partie  
**Activité**  
**de la CADA**  
**de 1995 à 1998**



# Panorama général

## Croissance de l'activité

La dernière diffusion des chiffres de l'activité de la CADA a été faite dans le huitième rapport d'activité de la Commission qui a été publié en octobre 1995. Elle concerne les années 1993 et 1994. La présente étude s'intéresse aux quatre années qui suivent, c'est-à-dire de 1995 à 1998.

En 1996, la Commission a vu le niveau de son activité faire un nouveau bond en avant, avec près d'un quart d'augmentation du nombre de dossiers par rapport à 1995. Augmentation de même amplitude que celle qu'elle avait déjà connue en 1993, année pour laquelle le nombre de dossiers traités avait dépassé les 3 000. À partir de 1996 ce nombre passe à 4 000 par an. C'est ainsi une moyenne mensuelle de 340 affaires qui va être soumise à son avis ou à son conseil.

Cette augmentation des demandes montre qu'elle est de mieux en mieux connue, et que le public, aussi bien que les administrations la sollicitent de plus en plus. Mais il apparaît aussi à l'examen de ces demandes que la jurisprudence de la Commission est, elle, encore mal connue ; et qu'à côté d'affaires complexes, pour lesquelles on comprend la nécessité de recourir à son expertise, on trouve toujours des demandes portant sur des documents dont elle a déjà affirmé le caractère communicable à de nombreuses reprises. On peut citer par exemple les documents d'urbanisme, pour lesquels les dispositions de la loi de 1978 doivent paraître surabondantes à l'administration qui peut penser, mais à tort, que les procédures de publicité prévues par le Code de l'urbanisme sont suffisantes à l'information du public. C'est aussi régulièrement le cas de courriers transmis d'un service à un autre pour lesquels on invoque le caractère interne qui permettrait d'en refuser la communication alors qu'une telle notion est étrangère aux dispositions de la loi de 1978.

La saisie par écrit de la Commission ne représente par ailleurs que la partie émergée de l'iceberg, car la Commission est aussi souvent saisie par téléphone, soit par le public, soit par les services administratifs. Bien que les appels téléphoniques ne fassent pas

l'objet d'un enregistrement et d'une analyse systématique, ils peuvent être estimés à une moyenne de 600 appels par mois.

Les échanges téléphoniques avec les administrations proviennent, en général, de services qui cherchent à connaître les positions que la Commission a adoptées dans tel ou tel domaine. Ils vont permettre de définir précisément les difficultés rencontrées par l'administration qui pourra obtenir les renseignements dont elle a besoin, éventuellement complétés par la transmission d'avis rendus lors d'affaires similaires. La plupart du temps, lorsque les demandes portent sur des questions déjà examinées par la Commission, les services se satisfont de l'information communiquée par téléphone et n'ont pas besoin de faire une demande écrite. La Commission prolonge ainsi son intervention de nature pré-contentieuse par une véritable action pédagogique en direction des administrations et de leurs agents.

Parallèlement elle reçoit aussi les appels téléphoniques du public qui cherche à savoir si les documents dont il a besoin sont communicables en application de la loi du 17 juillet 1978, ou, qui, n'ayant pas obtenu satisfaction de la part des administrations, veut connaître ses moyens de recours et les modalités de saisine de la Commission. Contrairement aux appels des administrations, la procédure écrite sera souvent la suite logique de cette catégorie d'appels, à moins que les personnes ne soient orientées vers d'autres services (CIRA, Médiateur de la République...), plus compétents pour répondre compte tenu de l'objet de leur demande.

Cette information quotidienne par la Commission contribue de façon non négligeable à faciliter le droit d'accès aux documents administratifs, et la Commission réfléchit à la mise en place d'une procédure qui lui permette de mieux mesurer cette partie de son activité, à la fois en quantité et en qualité.

De façon générale, il semble que la transparence de l'administration s'accroît malgré la persistance de demandes portant sur des questions balisées depuis longtemps, mais l'administration est confrontée à une exigence accrue de la part du public, qui veut pouvoir comprendre, voire contester les éléments pris en compte pour les décisions qui le concernent.



## La proportion des demandes d'avis émanant des associations s'est encore accrue

L'analyse de l'origine du public qui saisit la CADA fait apparaître un accroissement de la part des personnes morales par rapport à la période précédente, pour atteindre plus d'un tiers des demandes d'avis en 1998, alors qu'elle représentait moins de la moitié, c'est-à-dire à peine plus de 15 % des demandes, dix ans auparavant. Parmi celles-ci, on compte de nombreuses associations, comme par exemple les associations de défense qui ont assisté les « sans papiers », ou les associations de protection de l'environnement, très présentes en matière d'aménagement du territoire (tracés autoroutes, lignes TGV) ou encore pour la dissémination de certaines cultures (les organismes génétiquement modifiés) sur le territoire français.

Les syndicats professionnels de la fonction publique aussi ont recours régulièrement à la CADA, soit pour connaître de décisions individuelles, soit pour obtenir des informations sur la politique de leurs services ou organismes en matière de gestion de personnel (nombre de contractuels, conditions de recrutement par exemple), soit, plus exceptionnellement pour avoir accès à des rapports ou audits sur le fonctionnement de « leur maison ».

Les entreprises saisissent également la CADA, mais de façon plus limitée, et essentiellement dans deux secteurs : en matière fiscale, et dans le domaine des marchés publics. Dans le premier cas, ce sera notamment pour contester les conditions d'un redressement fiscal, dans le second, on voit de plus en plus souvent les candidats évincés dans le cadre d'un appel d'offres qui demandent à avoir accès aux pièces du marché, y compris aux offres faites par leurs concurrents.

Les recours de la CADA par la presse sont toujours aussi peu nombreux même si celle-ci a souligné deux ou trois fois que l'intervention de la CADA lui avait permis d'obtenir les documents qui lui avaient été refusés dans un premier temps par l'administration. On peut citer deux demandes d'un journal satirique portant sur la passation des marchés publics de la Ville de Paris et des contrats de personnels gérés par cette même ville. Un magazine scientifique a pu aussi obtenir, après l'intervention de la

CADA, des informations concernant les hôpitaux. Cette situation s'explique sans doute par les mêmes raisons que celles qui avaient été évoquées, il y a quinze ans dans le 3<sup>e</sup> rapport d'activité de la CADA : le droit d'accès aux documents administratifs, tel qu'il est organisé par le législateur, n'est pas très adapté aux besoins du journaliste, d'abord parce qu'il ne lui permet d'obtenir les documents qu'une fois qu'ils sont achevés, alors qu'il s'intéresse le plus souvent à des projets en cours, et ensuite parce que les délais laissés à l'administration pour répondre et permettre à la CADA d'intervenir sont plus adaptés aux besoins d'un chercheur qu'à ceux d'un journaliste.

Mais la grande majorité des demandes émanent toujours, comme pour les périodes précédentes, de particuliers soucieux de faire valoir des droits individuels, pour les défendre éventuellement par la suite devant les tribunaux. Cette utilisation de la loi du 17 juillet 1978 se retrouve bien quand on examine par ailleurs les types de documents le plus souvent demandés.

## Le droit d'accès continue de s'exercer plutôt pour des documents d'intérêt personnel

On constate effectivement que la part des dossiers individuels ou des documents personnels reste majoritaire. Trois catégories principales peuvent être distinguées :

- les demandes d'agents publics qui veulent accéder à leur dossier personnel (une centaine en moyenne par an de 1995 à 1998), ou à une pièce qui concerne le déroulement de leur carrière (rapport d'appréciation d'un supérieur, extrait de CAP...)
- les demandes de malades voulant accéder à leur dossier d'hospitalisation. Elles sont de plus en plus nombreuses, passant de 238 en 1995 à 315 en 1998. En application de l'article 6 bis de la loi du 17 juillet 1978, conforme d'ailleurs aux dispositions du Code de la santé publique, ce type de dossier ne peut pas être transmis directement au malade, mais doit être communiqué au médecin que le demandeur aura désigné à cet effet. Cette règle est le plus souvent connue du public, et il n'existe que quelques cas pour lesquels le demandeur refuse cette médiation et exige une communication directe, ce que la loi n'autorise pas à l'heure

actuelle. De même la loi de 1978 ne permet pas de régler les éventuelles difficultés qui peuvent naître entre le médecin et son patient, la CADA ne pouvant dans ce cas que conseiller la désignation d'un nouveau médecin ;

– les demandes de dossiers sociaux : elles sont elles aussi en augmentation, que ce soit envers l'ANPE, les ASSEDIK ou tout autre organisme de cette nature. Une mention particulière doit être faite pour les dossiers de pupille de l'État. Ceux-ci sont de plus en plus nombreux à se tourner vers la CADA pour obtenir la communication de leur dossier. Si cette communication est accordée sur le principe, elle ne résout pas toujours la question du secret de la filiation. D'une manière générale, et en vertu de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, la CADA estime que le secret de la vie privée de la mère doit être protégé, dès lors que celle-ci a indiqué expressément sa volonté de ne pas révéler son identité à son enfant.

Au contraire, les documents d'ordre général restent encore relativement peu demandés. Encore faut-il distinguer ceux qui relèvent des collectivités territoriales pour lesquels le lien de proximité joue pleinement dans le sens d'un nombre important de demandes, et ceux qui sont détenus par des instances à compétence nationale, pour lesquels au contraire les demandes restent rares. Pour les premiers, sont particulièrement sollicités les documents liés à la gestion communale, aussi bien dans son aspect financier (budgets, comptabilités, marchés, factures, contrats de personnels), que dans celui des questions d'aménagement du territoire (POS, domaine public de la commune, permis de construire, installations classées...) par exemple. On s'aperçoit que l'accès aux documents permet de satisfaire aux nombreuses questions que soulève la gestion des affaires publiques par laquelle le public se considère comme personnellement concerné, et qu'il n'est pas rare qu'il devienne même une « arme » de contrôle ou de contestation utilisée par les élus de l'opposition.

Quant aux demandes relatives à des documents de portée nationale, elles sont souvent liées à des affaires évoquées dans la presse telles que celle ayant pour objet la communication du contrat de travail ou le rapport d'une personnalité dont un conseil général s'est attachée la collaboration selon des modalités remises en cause par la justice, ou encore un rapport établi par les Renseignements généraux sur le fonctionnement des sectes. Mais il convient de souligner qu'il s'agit, comme par le passé, de demandes très ponctuelles qui ne reflètent pas, et loin de là, l'utilisation habituelle qui est faite des dispositions de la loi du 17 juillet 1978. Il

est peu probable cependant qu'aucune demande n'existe pour ce type de documents auprès des ministères notamment, il faut en conclure, soit que les personnes se satisfont de la diffusion officielle qui est faite de la « littérature grise », soit que les refus essayés à ce niveau ne paraissent pas, pour les demandeurs, pouvoir faire l'objet d'un recours devant la CADA, susceptible d'amener l'administration à modifier sa position.

## **Le secret de la vie privée reste le plus souvent invoqué pour justifier le caractère non communicable des documents**

L'opposition intérêt particulier / intérêt général se retrouve aussi dans la répartition des motifs pour lesquels la CADA est amenée à considérer que les documents demandés ne sont pas communicables.

Ainsi le secret de la vie privée reste, et de loin, depuis 1995, la motivation la plus souvent invoquée par la Commission dans ses avis défavorables. Il est même en augmentation entre 1995 et 1998 et représente pour cette dernière année, plus de la moitié des avis défavorables.

S'agissant des secrets d'intérêt général que sont ceux de la défense nationale, de la politique extérieure, ou des délibérations du Gouvernement, ils ne représentent, à l'inverse, qu'1,5 % des avis défavorables pour les années 1995 à 1997, et 2,7 % pour 1998. Encore ce dernier chiffre s'explique-t-il par le doublement des avis défavorables en raison du secret des délibérations du Gouvernement, et il s'agit à chaque fois de la communication de l'instruction mixte à l'échelon centrale pour le tracé d'autoroutes, et non pas de documents liés directement à la politique du Gouvernement.

Par ailleurs, il est intéressant de noter que le caractère préparatoire des documents demandés qui motivait plus d'un quart des avis défavorables à la communication en 1995, n'en représente plus qu'un peu plus d'un sur cinq en 1998. Ainsi cette notion qui n'est pas prévue par la loi mais qui a été dégagée par la CADA et reprise par le juge administratif semble être de mieux en mieux

connue. Elle a l'originalité de définir un motif temporaire à la non communication puisqu'un document administratif ne revêt le caractère préparatoire que dans la mesure où la décision qu'il prépare n'a pas été prise. Mais dès lors que la décision a été prise, il perd son caractère préparatoire et devient parfaitement communicable.

En tout état de cause, il apparaît que la CADA a rendu un avis favorable pour une demande sur deux, ce qui tendrait à démontrer que l'administration refuse encore couramment des documents dont elle connaît, – ou devrait connaître –, le caractère communicable, s'agissant le plus souvent de pièces pour lesquelles la CADA, voire le juge administratif se sont déjà prononcés à plusieurs reprises.

## L'administration satisfait de mieux en mieux au droit d'accès

Cependant, même si la CADA est de plus en plus sollicitée, on peut penser que l'administration a progressé dans l'application spontanée qu'elle fait de la communication des documents administratifs. La multiplication des recours auprès de la CADA est plus un des volets du constat général que les affaires contentieuses se multiplient. L'accès aux documents est d'ailleurs un moyen efficace pour fournir des éléments de contestation, et on comprend mieux, dans ce cas, les réticences de l'administration à communiquer les documents demandés. La transparence quand il s'agit de répondre à des requêtes sans arrière pensée tend à devenir, quoique avec de grandes disparités, un mode normal de fonctionnement des services administratifs. Sans doute faut-il encore explorer que l'administration ne se donne pas les moyens de traiter rapidement les demandes d'accès qui lui sont adressées.

La Commission a par ailleurs la satisfaction de constater que l'administration coopère volontiers avec la CADA notamment quand celle-ci la saisit dans le cadre de l'instruction des demandes d'avis. En effet, quand la CADA est saisie par un particulier qui lui fait part d'un refus d'accès par une administration, la CADA informe celle-ci de cette saisie et lui demande de lui faire part de ses observations et de lui communiquer le document en litige, comme

le prévoit le décret du 6 décembre 1978 relatif à la Commission d'accès aux documents administratifs. La réponse de l'administration est essentielle à l'instruction de l'affaire, elle permet de compléter l'éclairage de l'affaire, présentée par le requérant, par les arguments qui ont justifié le refus du service, ou même d'expliquer qu'il n'est dû qu'à un retard du traitement de la demande. En l'absence de toute réponse, la CADA, tenue par le délai de traitement d'un mois prévu par le décret de 1988, sera le plus souvent encline à rendre un avis favorable. Au contraire, la réponse de l'administration, accompagnée du document permettra à la Commission de rendre un avis circonstancié qui tiendra précisément compte du cas d'espèce.

À chaque fois que la Commission rend un avis favorable, elle demande à l'administration mise en cause de l'informer si elle compte suivre son avis ou non. On peut regretter, sur ce point, une détérioration du taux de réponse sur les quatre dernières années, puisque le taux des avis favorables laissés sans réponse est passé de 9 et 10 % en 1995 et 1996 à respectivement 18 et 16 % pour 1997 et 1998. Dans le même temps, le taux des affaires pour lesquelles l'administration a fait savoir qu'elle avait communiqué les documents est passé de 76 à 73 %. Ces derniers résultats pourraient faire craindre que les administrations communiquent moins les documents mais ils doivent être corrigés par le fait que parallèlement le pourcentage des demandes déclarées sans objet, dans le cas où le service avait communiqué avant que la Commission se soit prononcée, a augmenté dans les mêmes proportions.

En tout état de cause, la CADA joue sans conteste un rôle de filtre qui permet d'éviter dans de nombreux cas que le public soit obligé de saisir le juge administratif pour que l'administration respecte ses droits en matière d'accès aux documents administratifs, mais si, malgré l'intervention de la CADA, il n'obtient pas satisfaction, il n'aura plus alors d'autre possibilité que de se tourner vers le juge.



## Les positions du juge administratif et de la CADA se rejoignent

Quand le demandeur n'obtient pas satisfaction auprès de l'administration, il peut porter le litige devant le juge administratif par la voie d'un recours pour excès de pouvoir, afin d'obtenir l'annulation de la décision de refus qui lui a été opposé, si ce refus est illégal. Le plus souvent, c'est le tribunal administratif qui sera compétent en premier ressort, mais le Conseil d'État le sera dès ce stade si le refus émane d'un organisme administratif à compétence nationale. Le jugement rendu par le tribunal administratif pourra, le cas échéant, faire l'objet d'un recours en appel devant la Cour administrative d'appel, l'arrêt de la cour pouvant lui-même être contesté devant le Conseil d'État par la voie du recours en cassation.

Même si la Commission n'est pas systématiquement informée des décisions rendues par ces différentes juridictions, elle a pu constater, de façon générale, que le juge administratif est attentif à ce que le demandeur ait bien saisi préalablement la CADA avant de s'adresser à lui-même.

L'examen des quelques dizaines de décisions rendues par le Conseil d'État entre 1995 et 1998 conforte cette analyse. Il permet de constater que les positions adoptées par la Haute Juridiction sont conformes à celles que la CADA a indiqué au cours de ses avis, même s'il ne s'agit pas des mêmes affaires, compte tenu de l'inévitable décalage dans le temps entre l'intervention de la CADA, et celle du Conseil d'État.





# Données chiffrées

Pour l'année 1995, le nombre de demandes écrites adressées à la CADA a été comparable à celui des années antérieures et s'est établi à 3 300 dossiers traités. L'année 1996 a connu, en revanche, une forte augmentation, qui s'est confirmée les années suivantes. Cette augmentation a été comparable à celle qui avait été observée en 1993, et à représenter de l'ordre de 23 %. Ainsi, en 1996, pour la première fois, la Commission a passé la barre des 4 000 dossiers traités. L'année 1997 a confirmé cette tendance avec 4 143 dossiers étudiés, alors qu'un léger tassement est constaté pour 1998 avec 3 987 dossiers traités. Toutefois l'ordre de grandeur des 4 000 est bel et bien conservé pour cette année encore.

83

## L'origine des demandes

### Répartition des demandes de conseils et d'avis

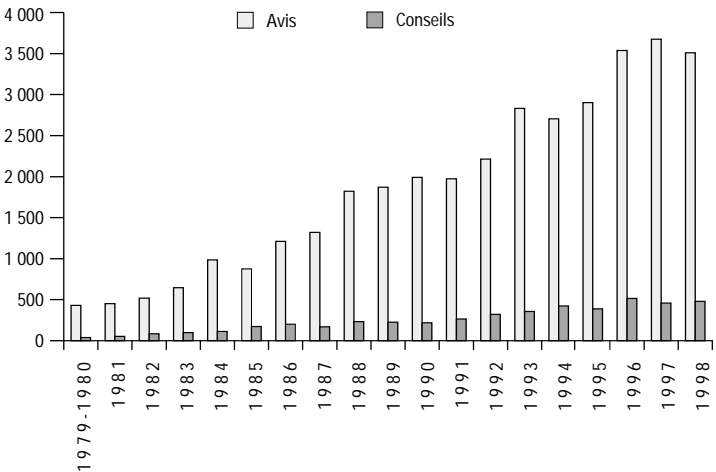
La répartition entre demande d'avis et demande de conseil <sup>1</sup> (tableau n° 1) continue, quant à elle de rester stable avec un taux de demande d'avis largement dominant puisqu'il représente bon an mal an de 87 à 89 % du nombre total des requêtes adressées à la CADA.

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

Tableau 1  
Nombre d'affaires et parts respectives des avis et des conseils

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

Nombre d'avis et de conseils



# Provenance des demandes de conseil

## Qui demande conseil ?

Même si la part des demandes de conseil en provenance des communes a connu une baisse sensible sur les quatre ans, passant de 54 à 46 % du total des demandes, elle reste largement la plus importante. Au nombre de 36 000, les communes représentent aussi, et de loin, la catégorie la plus nombreuse et ce sont aussi les maires qui sont fréquemment sollicités par les habitants de la commune, très consommateurs d'informations locales. Cette fréquence de demandes peut s'expliquer aussi par la faiblesse des moyens administratifs de beaucoup de ces communes qui n'ont pas d'accès direct aux avis rendus par la CADA.

Derrière, pour 1998, suit l'État avec 23,6 % des demandes, chiffre stable de 1995 à 1998.

En revanche, on constate que la part des demandes en provenance des départements et des établissements territoriaux a augmenté, s'expliquant en partie pour les premiers par les demandes de conseil sur la communication des dossiers de pupille et pour les seconds par les demandes de dossiers médicaux auprès des établissements hospitaliers.

Tableau 2

### Répartition des demandes de conseil (en %)

	1995	1996	1997	1998
État	23,1	26,1	26,2	23,6
Établissements publics d'État	2,5	2,0	2,0	1,7
Régions	1,3	0,2	0,7	0,8
Départements	4,3	7,4	11,1	12,3
Communes	54,0	52,4	48,0	46,2
Établissements publics territoriaux	9,9	10,1	9,8	12,5
Organismes privés chargés d'un service public	4,6	1,6	2,0	2,7
Autres organismes (privés)	0,3	0,2	0,2	0,2

## Fréquence des saisines de la part de l'administration

88 % des administrations, qui sont à l'origine de 72 % des demandes de conseil, ne saisissent la CADA qu'une seule fois dans l'année.

Tableau 3  
Palmarès des demandeurs de conseil en 1998

Rang	Demandeur	Nombre des demandes	Cumul	
			Nombre cumulé	%
1	Préfet de la Manche	5	5	1,0
2	Maire de Villeneuve-Saint-Georges	4	9	1,9
2	Préfet de l'Ariège	4	13	2,7
2	Préfet de la Seine-et-Marne	4	17	3,5
2	Préfet de la Seine-Maritime	4	21	4,4
2	Président du conseil de Paris	4	25	5,2
2	Président du conseil général de la Vienne	4	29	6,1
	5 demandeurs	3	44	9,2
	42 demandeurs	2	128	26,7
	351 demandeurs	1	479	100,0

## Provenance des demandes d'avis

### Répartition catégorielle des demandeurs

Les demandes des personnes morales de droit privé sont, elles, en augmentation en 1997 et 1998 par rapport à 1996 en passant de 946 demandes à, respectivement, 1 266 puis 1 302 demandes ; de même, elles représentent proportionnellement 26,7 % des demandes pour 1996, puis 34,4 % pour 1997 et enfin 37,1 % pour 1998. Une proportion qui se retrouve au même niveau en fait de la moyenne des années antérieures, le chiffre de 1996 ayant été exceptionnellement faible, mais sans atteindre à nouveau le pic de 1993 (44,4 %) dû aux saisines de l'association Greenpeace et du syndicat CFDT des communaux du Nord.

Cependant, les demandes de personnes physiques restent largement majoritaires même si leur nombre diminue, pour 1997 et

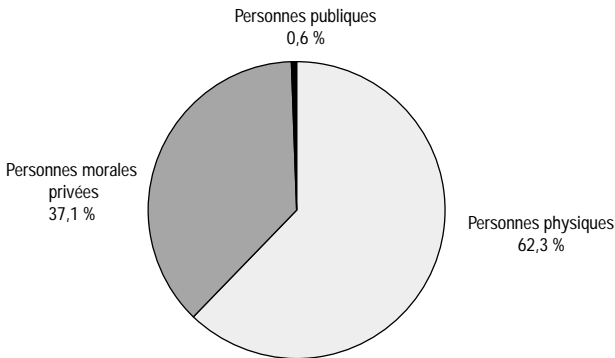
1998, en volume et en proportion par rapport aux demandes des personnes morales, puisqu'en passant de 2 568 à 2 186 demandes entre 1996 et 1998, elles représentaient près de 72,6 % des demandes en 1996, pour descendre à 65,2 % en 1997 et même à 62,3 % en 1998.

Quant aux demandes des personnes morales de droit public leurs demandes, qui représentent environ 0,6 % des demandes sur les quatre années, elles ne cessent de diminuer jusqu'en 1997, leur nombre étant au plus bas, pour cette année-ci, avec treize demandes d'avis. Toutefois, le chiffre remonte à vingt en 1998.

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

Année	Personnes physiques		Personnes morales privées		Personnes publiques	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
1995	1 869	64,4	1 017	35,0	17	0,6
1996	2 568	72,6	946	26,7	25	0,7
1997	2 396	65,2	1 266	34,4	13	0,4
1998	2 186	62,3	1 302	37,1	20	0,6

Répartition des demandes d'avis par catégorie de requérants en 1998



# Répartition géographique des demandes

Tableau 5  
Répartition des demandes d'avis par région

Régions (% population totale) *	1995	1996	1997	1998
Alsace ( 2,9 )	2,1	2,1	1,3	1,5
Aquitaine ( 4,8 )	6,4	6,4	5,0	5,7
Auvergne ( 2,2 )	1,8	1,8	1,6	1,3
Basse-Normandie ( 2,4 )	1,5	1,5	1,4	1,4
Bourgogne ( 2,6 )	1,6	1,6	2,1	2,0
Bretagne ( 4,8 )	2,9	2,9	2,5	3,2
Centre ( 4,1 )	2,7	2,7	3,2	3,0
Champagne-Ardenne ( 2,3 )	1,3	1,3	0,8	1,2
Corse ( 0,4 )	0,7	0,7	0,8	1,0
Franche-Comté ( 1,9 )	2,8	2,8	0,6	0,6
Haute-Normandie ( 3,0 )	1,0	1,0	0,9	1,1
Île-de-France ( 18,0 )	26,9	26,9	31,3	29,4
Languedoc-Roussillon ( 3,8 )	5,3	5,3	8,2	7,7
Limousin ( 1,2 )	0,5	0,5	1,0	0,9
Lorraine ( 3,9 )	2,4	2,4	2,3	2,0
Midi-Pyrénées ( 4,2 )	7,7	7,7	6,2	6,0
Nord-Pas-de-Calais ( 6,7 )	3,0	3,0	4,9	4,9
Pays-de-la-Loire ( 5,3 )	2,5	2,5	2,7	2,3
Picardie ( 3,1 )	2,0	2,0	1,6	1,9
Poitou-Charentes ( 2,7 )	2,4	2,4	1,3	1,2
Provence-Alpes-Côte-d'Azur ( 7,4 )	11,4	11,4	8,9	10,9
Rhône-Alpes ( 9,5 )	10,1	10,1	10,4	9,4
DOM-TOM ( 2,8 )	0,9	0,9	1,0	1,4

\* Population estimée au 01/01/1997 (sources Insee).

La répartition des demandes d'avis par région évolue assez peu puisque les trois premières places sont encore et toujours occupées par l'Île-de-France (29,4 % en 1998), la région PACA (10,9 % en 1998) et la région Rhône-Alpes (9,4 % en 1998). On constate ainsi que ces trois régions représentent à elles seules autour de 50 % des demandes d'avis selon les années. Toutefois, alors que pour Rhône-Alpes, la représentation de ses demandes d'avis correspond à celle de sa population (un peu moins de 10 %), l'Île-de-France et Provence-Côte-d'Azur sont sur-représentées à hauteur respectivement de +50 % et +45 %. Sont dans cette

même situation la Corse (+75 %), le Languedoc-Roussillon (+50 %) et Midi-Pyrénées (+50 % également). En revanche les régions suivantes sont nettement sous-représentées : Franche-Comté et Haute-Normandie (-66 % chacune), Alsace, Auvergne, Champagne-Ardennes, Lorraine, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes et les DOM-TOM étant à moins de 50 % chacune. Cette répartition dessine une France méridionale et/ou urbaine qui aurait souvent recours à la CADA, et une France du nord et/ou rurale beaucoup moins présente.

## Fréquence des saisines

Près de 50 % des demandes sont faites par des personnes qui ne saisissent la CADA qu'une seule fois dans l'année, celles-ci représentent 80 % des requérants, 15 % des demandeurs auront fait deux demandes dans l'année.

En ce qui concerne les « multidemandeurs », on compte dix requérants ayant saisi plus de quinze fois chacun la CADA au cours de l'année 1998, mais il est important de distinguer les procéduriers qui s'adressent à la CADA pour régler des comptes personnels, et les personnes ou organismes qui interviennent pour différentes affaires. Il convient à ce propos de remarquer que l'année 1998 fut riche en demandes multiples de la part de certaines associations de défense de l'environnement, ou des handicapés, mais aussi de la part de journaux scientifiques ou de consommateurs.

Tableau 6  
Palmarès des multidemandeurs (en nombre de demandes)

Classement	1995	1996	1997	1998
Premier	114	60	109	115
Deuxième	67	48	63	55
Troisième	22	44	44	40
Quatrième	17	37	30	27
Cinquième	16	26	28	23
Sixième	16	25	28	22
Septième	12	18	27	19
Huitième	12	17	26	18
Neuvième	12	17	24	18
Dixième	12	15	18	17
Total annuel	300	307	397	354

## Les administrations mises en cause

La répartition des demandes en fonction des administrations mises en cause fait ressortir deux blocs sensiblement égaux, d'un côté l'État (services administratifs et établissements publics) qui représente entre 47 et 49 % des demandes, et de l'autre les collectivités et les établissements publics territoriaux qui représentent, quant à eux, en moyenne, 42 à 43 % du total. Cette répartition est stable pour les quatre années, aussi bien pour ces deux ensembles, que pour chacune des catégories qui les composent.

En revanche, si on compare ces chiffres avec ceux de 1990, on constate que la répartition Administrations État / Territoriales était identique mais que dans la seconde catégorie, la part des communes est passée de 1990 à 1998 de 30 à 26 %, alors que celle des départements est passée de 2,7 à 4,2 %.

Les administrations de l'État restent ainsi fréquemment mises en cause, et on voit notamment que les communes ne se retrouvent pas en tête, comme en matière de conseil. (41,5 % des demandes pour 1998 concernent l'État, alors que les communes sont mises en causes pour 26,1 % des demandes). Il est difficile à ce niveau d'étude de déterminer les motifs de cet ordre de classement, est-ce parce qu'effectivement les ministères ou leurs services déconcentrés sont moins communicants et obligent ainsi le public à saisir la CADA, ou est-ce parce que les refus de l'État sont moins bien acceptés par le citoyen et débouchent plus fréquemment sur des actions en recours. Probablement un peu pour chacune de ces deux raisons mais il est difficile, sans une étude complémentaire, de dire ce qu'il en est.

Les demandes d'avis adressés à la CADA ne font état que des refus d'accès à des documents administratifs, et encore, uniquement si le demandeur décide de saisir la CADA, quand il en connaît l'existence. Mais qu'en est-il des demandes satisfaites, ou de celles qui ne l'ont pas été sans pour autant arriver jusqu'à la CADA ? Seule une enquête menée auprès du public permettrait d'évaluer quels sont les ordres de grandeur en cause.



Tableau 7

## Catégories d'administrations mises en cause (en %)

	1995	1996	1997	1998
État	41,9	39,8	42,5	41,5
Établissements publics d'État	5,6	6,1	6,4	7,7
Régions	0,4	0,7	0,8	0,6
Départements	4,6	3,7	3,6	4,2
Communes	26,1	29,5	27,0	26,1
Établissements publics territoriaux	11,3	11,3	10,7	11,4
Organismes privés chargés d'un service public	9,1	8,3	8,3	7,9
Autres organismes (privés)	1,0	0,6	0,8	0,6

## L'objet des demandes

### Les secteurs concernés par les demandes auprès de la Commission

Trois secteurs se détachent traditionnellement pour le grand nombre de demandes qui les concernent, ce sont dans l'ordre pour 1998, les affaires sociales (15 %), l'urbanisme (14,2 %), et la fonction publique (13,9 %). Seuls les chiffres de ce dernier secteur ont légèrement diminué et celui-ci a laissé sa première place aux deux autres. Il est intéressant de constater que le secteur de l'urbanisme qui fonctionne avec des procédures qui laissent pourtant une large place à la publicité (affichage, enquête publique...) est aussi un de ceux qui donne le plus lieu à des recours auprès de la CADA.

Les demandes répertoriées sous le secteur « affaires sociales » concernent principalement l'accès au dossier médical et les domaines de l'action sociale et de la sécurité sociale.

L'importance des demandes dans le secteur de la fonction publique reste constante, et peut s'expliquer notamment par une meilleure connaissance des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 de la part des agents publics.

Tableau 8  
Répartition des saisines par secteur (en %)

	1995	1996	1997	1998
Affaires sociales	13,0	11,8	14,0	15,0
Agriculture	2,0	2,0	2,8	2,8
Contrats et marchés	3,1	3,8	4,7	3,2
Culture	1,1	0,7	0,9	0,9
Défense	0,9	0,8	0,8	1,0
Divers	4,8	6,8	5,0	4,8
Économie et finances	8,4	9,7	8,5	5,8
Élections	0,8	0,6	0,2	0,5
Enseignement et formation	4,5	5,6	4,1	3,6
Environnement	10,2	8,7	7,6	9,3
Fiscalité	6,2	6,3	6,9	5,7
Fonction publique	14,2	12,6	12,6	13,9
Industrie	0,9	1,0	1,4	1,0
Justice	1,8	1,9	3,4	3,0
Loisirs	1,6	1,3	1,1	1,5
Modalités	-	-	-	1,0
Ordre public	8,6	7,1	6,9	7,6
Postes et télécommunications	0,5	0,4	0,8	1,7
Relations extérieures	0,5	0,2	0,1	0,3
Transports	1,9	2,3	2,8	1,7
Travail	1,7	1,8	1,4	1,5
Urbanisme	13,3	14,6	14,0	14,2

## Types de documents sur lesquels portent les demandes

La nature des documents en cause est très diverse. En premier, on trouve les dossiers, soit dossier général (10 %) soit dossier personnel (5 %), ou médical (5 %), « documents » qui sont souvent demandés, soit parce que les personnes veulent savoir sur quelle base a été prise une décision, qui leur est généralement opposée (refus d'avancement, refus de permis de construire...), soit parce qu'elles ne savent pas ce que l'administration est susceptible de détenir pour l'instruction de telle ou telle affaire.

De façon plus précise, les demandes portent aussi, dans l'ordre décroissant, sur des rapports (8 %), des décisions, des listes, des lettres, des budgets, des procès-verbaux et comptes rendus, ou encore des délibérations. L'ensemble de ces dix catégories de documents représentent à lui seul 60 % des documents en cause.

Tableau 9  
Catégories de documents demandés (en %)

	1995	1996	1997	1998
Actes	1,2	1,5	1,7	1,4
Attestations et certificats	1,6	1,6	1,9	1,2
Autorisations	2,6	2,0	1,9	2,5
Avis	2,4	2,7	3,5	3,3
Budgets et comptes	6,5	5,4	5,2	4,4
Comptes rendus	2,3	2,9	3,0	3,1
Contrats	2,0	2,1	2,4	2,6
Conventions	2,1	1,8	1,5	1,5
Copie de concours ou d'examen	1,1	1,1	1,0	0,7
Décisions	2,1	2,6	5,0	7,6
Déclarations	1,6	1,5	1,4	1,3
Délibérations	4,8	5,7	5,1	4,0
Dossiers	10,6	10,7	10,2	9,5
Dossiers médicaux	5,4	4,8	4,8	5,1
Dossiers personnels (non médicaux)	6,2	5,4	5,8	5,6
Enquêtes	1,4	1,4	1,4	1,9
Études	1,8	2,5	1,9	2,0
Factures et devis	2,8	2,7	3,4	2,6
Fiches	0,9	0,6	0,8	1,7
Lettres	6,0	6,4	6,0	5,6
Listes	6,3	6,5	6,0	6,7
Notes	0,5	0,6	0,4	0,8
Plans	2,3	2,1	2,0	2,0
Procès-verbaux	4,9	4,9	5,0	4,3
Rapports	7,4	7,5	7,4	7,9
Registres	1,2	1,5	1,9	1,6
Relevés	2,3	2,5	1,6	2,2
Textes	7,6	7,0	5,0	3,7
Divers autres	2,1	2,0	2,8	3,2

# Les avis et conseils rendus par la CADA

## Sens des avis et conseils

Alors que la proportion d'avis <sup>1</sup> favorable représentait depuis plusieurs années 50 % de la totalité des avis, elle passe à un peu moins de 50 % pour 1997 et 1998. Le cumul des avis favorables et des avis « sans objet » est, quant à lui, passé de 79,2 à 77 % des avis rendus par la Commission. La rubrique des avis « sans objet » correspond pour l'essentiel aux cas pour lesquels les dossiers sont communiqués par l'administration après la saisine de la CADA mais avant que celle-ci ne rende son avis, et aux cas pour lesquels le document demandé est inexistant. Ainsi la plus grande partie de ces deux rubriques concerne des dossiers qui sont reconnus communicables, quand ils n'ont pas déjà été communiqués.

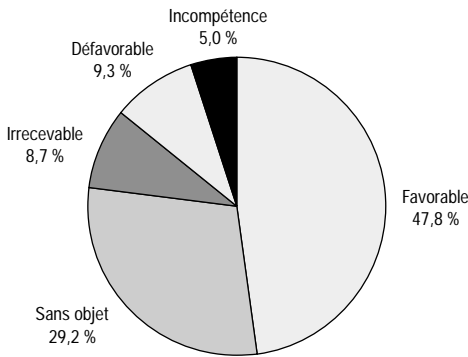
Cette diminution s'est faite quasiment exclusivement en faveur des avis défavorables dont le pourcentage est passé de 7,5 en 1995 à 9,3 en 1998, mais on constate aussi une augmentation des avis d'incompétence passés à 5 % en 1998 contre 4,7 % en 1997 et les avis d'irrecevabilité sont eux aussi en légère augmentation (8,7 % en 1998). La CADA ayant conservé les mêmes critères d'appréciation pour définir le caractère communicable des documents administratifs, on peut en conclure que les administrations refusent moins fréquemment des documents dont elles savent qu'ils sont communicables, et qu'ainsi il existe un plus grand nombre de cas où leur refus paraît justifié aux yeux de la CADA.

Tableau 10  
Sens des avis émis (en %)

	1995	1996	1997	1998
Avis favorables	52,3	52,2	49,0	47,8
Demandes sans objet	26,9	26,3	29,9	29,2
Demandes irrecevables	8,2	9,3	7,9	8,7
Avis d'incompétence	5,1	4,7	4,7	5,0
Avis défavorables	7,5	7,5	8,5	9,3

1. Le mot *avis* couvre dans les commentaires qui suivent aussi bien les avis que les conseils.

## Sens des avis émis en 1998



## Motivation des avis

### Les avis « sans objet »

Ainsi qu'on vient de le préciser, les demandes sans objet sont les demandes pour lesquelles le document est communiqué avant que la CADA ne rende son avis, c'est le cas pour six « sans objet » sur dix, auxquels on peut ajouter les désistements qui concernent les demandes pour lesquelles les demandeurs font savoir qu'ils ont obtenu gain de cause et qu'ils renoncent donc à leur recours auprès de la CADA.

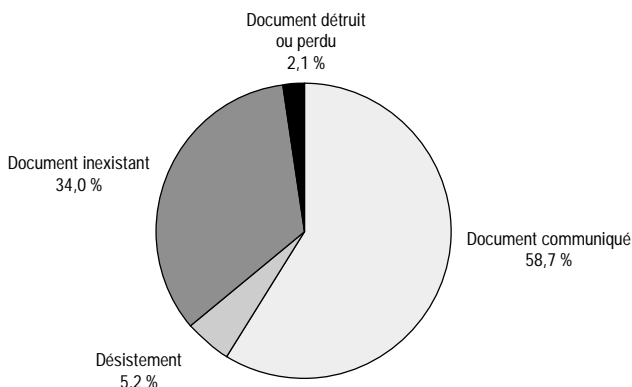
Les autres demandes déclarées « sans objet » concernent les documents déclarés par l'administration inexistant ou détruits.

Tableau 11

Motivation des demandes sans objet (en %)

	1995	1996	1997	1998
Document communiqué	54,1	55,3	60,0	58,7
Désistement	6,3	6,0	6,1	5,2
Document inexistant	37,6	36,4	31,8	34,0
Document détruit ou perdu	2,0	2,3	2,1	2,1

## Motivation des demandes sans objet en 1998



## Les avis d'irrecevabilité

Ils traduisent 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 s'agit encore le plus souvent des demandes de renseignement même si ce type de demande est en fort recul puisque passé de 31 % en 1995 à 18 % en 1998, mais aussi des demandes d'établissement de documents, qui elles, sont en hausse en passant de 10 à 14 %, et cela concerne aussi pour des pourcentages stables de l'ordre de, respectivement, 18 et 15 %, les demandes imprécises et les demandes mal dirigées, c'est-à-dire faites aux administrations qui ne détiennent pas les documents recherchés.

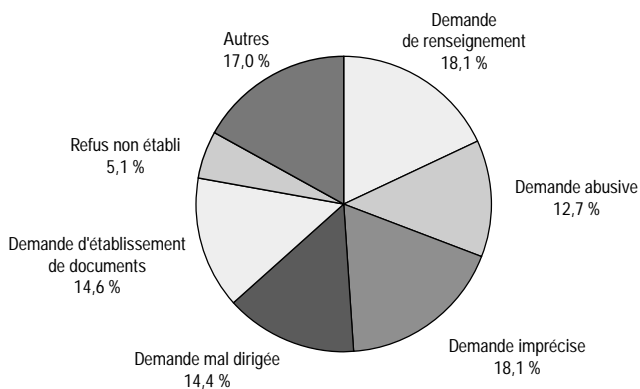
Enfin on y trouve aussi les demandes que la CADA est amenée à déclarer abusives en raison à la fois de leur caractère répété et de leur motivation étrangère à la loi de 1978, car relevant plutôt de la volonté de perturber le bon fonctionnement des services.

Tableau 12

Motivation des avis d'irrecevabilité (en %)

	1995	1996	1997	1998
Demande de renseignement	31,0	19,0	14,7	18,1
Demande imprécise	13,5	14,8	15,2	18,1
Demande d'établissement de documents	9,3	13,3	22,2	14,6
Demande mal dirigée	15,6	14,5	13,0	14,4
Demande abusive	8,2	9,6	10,0	12,7
Demande de révision d'avis	2,8	8,0	6,6	5,4
Refus non établi	7,5	9,4	7,2	5,1
Document publié	1,8	6,8	4,2	5,1
Demande prématurée	0,7	0,5	1,7	2,9
Demande de motivation	1,1	1,6	2,5	1,0
Défaut de demande préalable	0,7	0,9	1,1	0,7
Demande tardive	0,7	0,0	0,6	0,7
Demande de documentation	-	-	-	0,7
Demande d'abonnement	7,1	1,6	1,1	0,5

Motivation des avis d'irrecevabilité en 1998



## Les avis d'incompétence

Dans la plupart des cas, la Commission constate son incompétence quand le document ne revêt pas le caractère de document administratif, alors qu'il est le plus souvent de nature judiciaire, ou juridictionnelle (plus de 40 % du total en 1998), ou encore de nature privée pour 33 % du total, et beaucoup plus rarement parlementaire.

Pour 24 % des cas en 1998 (contre 30 % pour les années 1995 et 1996) la CADA s'est déclarée incompétente quand un texte autre que la loi du 17 juillet 1978 prévoit un dispositif particulier de communication du document, excluant par ce fait l'application de la loi de 1978.

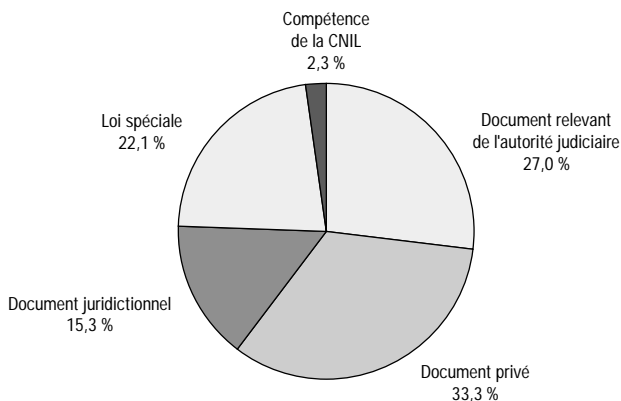
98

Tableau 13

### Motivation des avis d'incompétence (en %)

	1995	1996	1997	1998
Document relevant de l'autorité judiciaire	18,1	23,8	23,9	27,0
Document juridictionnel	15,7	12,4	26,3	15,3
Document privé	25,2	28,0	28,2	33,3
Loi spéciale	31,4	32,6	19,6	22,1
Compétence de la CNIL	9,5	3,2	1,9	2,3

### Motivation des avis d'incompétence en 1998





## Les avis défavorables

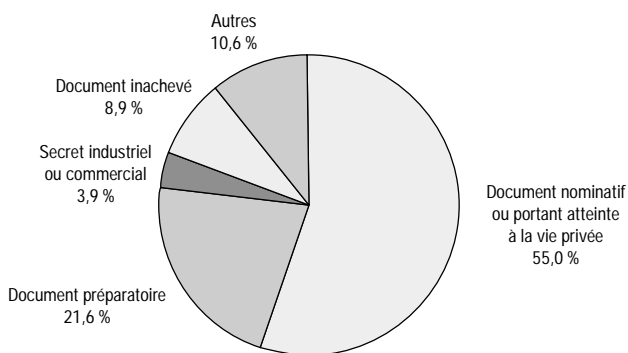
La Commission émet un avis défavorable lorsque le document contient un ou des secrets protégés par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. On voit que le secret le plus souvent invoqué est celui du secret de la vie privée, plus de 50 % du total en 1998, comme les années précédentes d'ailleurs.

Les avis défavorables sanctionnent aussi pour une proportion non négligeable (plus de 30 % en 1998) les demandes ayant pour objet un document inachevé ou un document préparatoire à une décision encore à venir, toutefois on peut relever que ce dernier motif a diminué en passant de 26,3 % à 21,6 % des avis défavorables, alors même qu'il n'est pas prévu par la loi mais a été défini par la CADA.

Tableau 14  
Motivation des avis défavorables (en %)

	1995	1996	1997	1998
Document nominatif ou portant atteinte à la vie privée	51,8	54,8	52,9	55,0
Secret industriel ou commercial	4,7	6,1	6,1	3,9
Secret des délibérations du Gouvernement	0,7	1,2	0,8	1,7
Secret de la défense	0,4	0,3	0,3	0,3
Secret de la politique extérieure	0,4	0,0	0,6	0,7
Secret fiscal ou douanier	2,5	1,5	3,6	0,7
Secret protégé par la loi	0,0	2,1	1,7	1,7
Sécurité publique	0,7	2,4	2,8	3,0
Document préparatoire	26,3	22,7	24,0	21,6
Document inachevé	6,8	6,1	5,8	8,9
Risque d'atteinte à une procédure juridictionnelle	5,7	2,8	1,4	2,5
Avis du Conseil d'État ou des tribunaux administratifs	0,0	0,0	0,3	0,0

## Motivation des avis défavorables en 1998



100

## Suites données aux avis de la CADA

Avant même de s'intéresser à la suite donnée aux avis de la CADA, on peut noter que le fait même de savoir que la CADA a été saisie va amener les services administratifs à communiquer instantanément les documents en litige, sans attendre que la Commission se prononce. Ce cas de figure qui donne lieu à des avis sans objet, étudiés un peu plus haut, tend à se multiplier sur les quatre dernières années, en passant de 14,5 % des demandes à 17,18 %. Si on peut regretter que le demandeur ait été obligé d'entreprendre cette démarche de saisine de la CADA pour obtenir satisfaction, on ne peut, en revanche, que souligner l'efficacité des délais particulièrement courts de la procédure qui évite que ne s'écoule un laps de temps trop long qui ferait perdre toute utilité à l'obtention du document.

Dans le cas où l'avis rendu par la CADA est favorable, l'administration est tenue de lui faire savoir, dans un délai d'un mois, quelle est la suite qu'elle entend donner à la demande (article 2, alinéa 4 du décret du 28 avril 1988). Les administrations ont souvent besoin d'être relancées par le secrétariat de la CADA pour donner leur réponse et si le service n'a pas pu procéder aux relances, le taux de non-réponse reste très élevé.

Tableau 15-1

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

Année	
1995	14,6
1996	14,5
1997	17,9
1998	17,1

Tableau 15-2

**Taux d'avis favorables effectivement suivis (en %)**

Année	Avis suivis	Avis non suivis	Sans réponse
1995	75,8	13,6	10,6
1996	78,2	12,7	9,1
1997	70,3	11,7	18,0
1998	72,9	10,9	16,2

101

Tableau 15-3

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

	Année	Avis suivis	Avis non suivis	Sans réponse
État	1995	74,2	13,3	12,5
	1996	76,2	15,5	8,3
	1997	66,4	11,4	22,2
	1998	70,4	13,3	16,3
Régions et départements	1995	79,0	6,5	14,5
	1996	84,3	10,8	4,9
	1997	74,6	15,9	9,5
	1998	80,3	7,0	12,7
Communes	1995	75,0	10,8	14,2
	1996	79,9	10,7	9,4
	1997	72,3	10,6	17,1
	1998	73,8	8,9	17,3
Autres	1995	74,0	14,3	11,7
	1996	77,4	11,5	11,1
	1997	74,4	13,1	12,5
	1998	74,3	10,4	15,3

Quant à la répartition de la suite donnée par catégorie d'administration, on s'aperçoit que les chiffres sont sensiblement identiques en ce qui concerne les collectivités territoriales, que ce soient les communes, avec un taux de suivi d'avis de l'ordre de 75 %, les départements ou les régions allant même jusqu'à 80 %.

Pour les services de l'État, les chiffres ne sont pas très différents pour les années 1995 et 1996, mais par contre le taux d'avis suivis est tombé à 66 % en 1997 pour remonter à 70 % en 1998.

# **Annexes**



# La Commission d'accès aux documents administratifs

## Membres de la Commission

105

Membre du Conseil d'État,  
président

- **Michèle Puybasset**, titulaire
- **Bruno Lasserre**, suppléant

Membre de la Cour de cassation

- **Georgette Benas**, titulaire
- **Jean Merlin**, suppléant

Membre de la Cour des comptes

- **Didier Gasse**, titulaire
- **Pascal Duchadeuil**, suppléant

Député

- **Nicole Feidt**, titulaire
- **Christian Franqueville**, suppléant

Sénateur

- **Jean-Paul Amoudry**, titulaire
- **Gisèle Printz**, suppléant

Membre d'un conseil général  
ou d'un conseil municipal

- **Guy Malandain**, titulaire
- **Hervé de Fontmichel**, suppléant

Représentant du Premier ministre

- **Thierry Vught**, titulaire
- **Fabienne Jenta**, suppléante

Professeur de l'enseignement supérieur

- **Henry Jacquot**, titulaire
- **Jacqueline Morand-Deville**, suppléante

Membres ès qualité

le directeur des Archives de France :

- **Philippe Belaval**, titulaire
- **Élisabeth Rabut**, suppléante

la directrice de la Documentation Française :

- **Sophie Moati**

## Collaborateurs de la Commission

Rapporteur général

- **Jacques-Henri Stahl**, maître des requêtes au Conseil d'État

Rapporteurs

- **Marie-Noëlle Chalmeton**, attaché principal d'administration centrale en détachement
- **Anne de Danne**, conseiller référendaire à la Cour des comptes
- **Yves Gounin**, maître des requêtes au Conseil d'État
- **Virginie Magnant**, inspecteur de l'Administration



- **Bernard Keime-Robert-Houdin**, secrétaire général de tribunal de grande instance
- **François Seners**, maître des requêtes au Conseil d'État
- **Hélène Strohl**, inspecteur général des Affaires sociales

### Secrétariat de la Commission

- **Jean-Patrick Lerendu**, secrétaire général
- **Philippe Colombani**
- **Christine Auxerre**
- **Anne-Laure Schaufler**
- **Joël Thibeau**
- **Sonia Rousselière**
- **Chantal Pontana**
- **Linda Thomas**



# Quelques avis rendus de 1995 à 1998

## 1995

### ***Avis Rostaing / Président du conseil général de l'Isère***

**13 avril 1995**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 13 avril 1995 et relative à la communication à M<sup>me</sup> Rostaing Marie-Jeanne, par vous-même, des documents figurant à son dossier relatif à son filiation ou aux conditions de recueil par les services de l'assistance publique.

La Commission a relevé que l'acte d'état civil figurant dans son dossier constitue un document judiciaire, dont la communication est prévue par le décret 61-921 du 3 août 1962 et qui échappe donc au champ d'application de la loi du 17 juillet 1978.

La Commission s'est, en conséquence, déclarée incompétente pour connaître de la demande de M<sup>me</sup> Rostaing sur ce point.

La Commission a, par ailleurs, rappelé qu'elle est favorable à l'application des articles 2 et 6 bis de la loi du 17 juillet 1978, à la communication du dossier, après occultation des éléments nominatifs à l'égard des tiers et des parents lorsque ceux-ci ont expressément demandé le secret de la filiation.

Enfin, elle a tenu à préciser que le secret de l'identité demandé par les parents biologiques, qui est une manifestation de volonté, ne se prescrivait pas.

### **Conseil au directeur départemental des affaires sanitaires et sociales d'Ille-et-Vilaine**

**11 mai 1995**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 11 mai 1995 votre demande de conseil relative

à la communicabilité par le directeur des affaires sanitaires et sociales des budgets et comptes administratifs des établissements publics de santé dont il assure la tutelle et le contrôle.

La Commission a estimé que les documents transmis au directeur départemental des affaires sanitaires et sociales dans le cadre du pouvoir de tutelle et de contrôle que lui confère l'article 3 du décret n° 94-1046 du 6 décembre 1994 ne pouvaient être communiqués que par l'établissement de soins dont ces documents émanent.

Elle a précisé que, lorsqu'il est saisi d'une demande de communication de ces documents, en application de la loi du 17 juillet 1978, le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales est tenu, en vertu de l'article 7 du décret du 28 novembre 1983 de transmettre la demande à l'établissement concerné.

## **Avis Avrillier / Président du conseil général de l'Isère**

**16 mars 1995**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 16 mars 1995 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 13 février 1995 et relative à la communication à Monsieur Avrillier, par vous-même, des actes nominatifs de recrutement des chargés de mission du conseil général pris en 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 et 1994.

La Commission a, tout d'abord, estimé que la demande présentée par Monsieur Avrillier, qui concerne tous les agents dont le contrat mentionne qu'ils sont engagés en qualité de « chargés de mission », était suffisamment précise et permettait d'identifier les documents demandés.

Elle a ensuite précisé que les contrats demandés ne constituaient pas des documents nominatifs au sens de la loi du 17 juillet 1978. Elle a donc émis un avis favorable à leur communication au demandeur, sous réserve de l'occultation préalable des éléments susceptibles de porter atteinte au secret de la vie privée des agents concernés (adresse et numéro de téléphone personnels, date de naissance).

Enfin, la Commission a précisé qu'aucune disposition de la loi du 17 juillet 1978 ne permettait de refuser la communication du niveau de rémunération prévu par le contrat. Ce niveau, fixé au

moment de l'embauche, ne saurait en effet être regardé comme traduisant une appréciation sur la manière de servir des intéressés.

## **Avis *Guillot* (Les verts de Nogent-Joinville- Saint-Maurice) / Maire de Joinville-le-Pont**

**2 février 1995**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 2 février 1995 et a émis un avis favorable à la communication à Monsieur Guillot/Les verts Nogent-Joinville-Saint-Maurice, par vous-même, d'une copie de la liste des permis de construire en cours d'instruction.

111

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

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

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

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



## 1996

### Conseil au directeur des Archives de France

**4 janvier 1996**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 4 janvier 1996 votre demande de conseil relative à la communicabilité des dossiers d'anciens pupilles de l'État décédés à leurs ayants droit.

La Commission a estimé que les enfants majeurs de pupilles de l'État décédés ainsi que leurs descendants en ligne directe peuvent être assimilés aux personnes visées à l'article 6 bis de la loi du 17 juillet 1978, qui « *ont droit à la communication par les administrations mentionnées à l'article 2 des documents de caractère nominatif les concernant* ». Elle émet de ce fait un avis favorable à la communication des dossiers de pupilles de l'État décédés à ces personnes, en application des articles 2 et 6 bis de la loi susvisée.

Le droit à communication s'exerce dans les mêmes conditions et aura les mêmes limites que celui précisé par la jurisprudence de la Commission pour la communication des dossiers aux pupilles de l'État, en application de l'article 6 de la loi qui protège notamment le secret de la vie privée de tiers et les secrets protégés par la loi.

Pour les autres ayants droit, la Commission considère que la communication des dossiers sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 devra faire l'objet d'un examen au cas par cas.

### Conseil au président du conseil de Paris

**6 juin 1996**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 6 juin 1996 votre demande de conseil relative à la communicabilité à une pupille de l'État de l'intégralité d'une lettre de l'avocat de sa mère, alors incarcérée, souhaitant connaître les formalités pour « *éviter de se trouver privée de son enfant* ».

Après examen des éléments du dossier, et notamment de la déclaration d'abandon et de la lettre de l'avocat de la mère de la

requérante, la Commission estime que la lettre demandée ne doit pas être communiquée dans son intégralité à la requérante.

La Commission a, en effet, observé que la seule manifestation expresse de volonté de la mère est sa demande de secret de la filiation, exprimée dans la déclaration d'abandon. La commission a considéré que la démarche ultérieure de l'avocat ne constitue pas une preuve suffisante de la volonté personnelle de la mère de lever le secret de la filiation ou de revenir sur sa décision d'abandon dans les délais impartis par la loi, étant donné que cette lettre n'a été suivie d'aucune relance de la part de l'avocat ou de la mère auprès des services de l'aide sociale à l'enfance.

Certes, la Commission ne peut que regretter que l'administration ait, à l'époque, laissé sans suite la lettre de l'avocat. Mais, dans le doute, elle se réfère à la volonté expresse de secret contenu dans la déclaration d'abandon. Dès lors, toutes les mentions relatives à la vie privée de la mère (identité, adresse) doivent être occultées avant communication à la requérante, en application de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978.

## **Conseil au directeur du centre hospitalier de Blois**

**19 septembre 1996**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 19 septembre 1996 votre demande de conseil relative à la communicabilité aux membres de sa famille du dossier d'un incapable majeur sous sauvegarde de justice et inapte à exprimer sa volonté.

La loi du 17 juillet 1978 interdit la communication à des tiers d'informations couvertes par le secret médical. Néanmoins, la Commission s'est déclarée favorable à la communication, par l'intermédiaire d'un médecin désigné à cet effet, à la famille, du dossier médical d'un proche décédé. La Commission estime que cette exception peut être étendue au dossier d'un incapable, inapte à exprimer sa volonté, mais sous trois réserves :

- que l'incapable, alors qu'il était encore en mesure d'exprimer sa volonté, n'ait pas exprimé formellement une opposition à une telle communication ;
- que son médecin traitant n'estime pas cette communication impossible au vu des secrets concernant le patient dont il a été dépositaire ;

– que l'administration concernée n'ait pas à ce sujet connaissance d'un litige entre les membres de la famille de l'incapable.

Compte tenu des informations que vous apportez à la Commission dans votre demande de conseil, il lui semble que le contexte de dissensions familiales dans lequel intervient cette demande interdit la communication de l'entier dossier médical.

Toutefois, le document attestant que la décision de placement en service de long séjour de M<sup>me</sup> Angèle Lerin a été prise par cinq de ses six enfants sur une base consensuelle ne présente pas un caractère médical. Ce document administratif nominatif est par suite communicable à M. Claude Lerin, conformément à l'article 6 bis de la loi précitée.

## **Avis maître *Lachkar* (Le Bureau moderne) / Président de l'Assemblée nationale**

**9 mai 1996**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 9 mai 1996 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 10 avril 1996, et relative à la communication à vous-même, par le président de l'Assemblée nationale, des documents relatifs au marché signé le 24 avril 1995 pour l'aménagement de 350 bureaux de députés.

Par un avis du 18 janvier 1996, la Commission a déjà émis un avis favorable à la communication de ces documents, sous réserve le cas échéant de l'occultation préalable des éléments dont la communication serait de nature à porter atteinte au secret en matière industrielle et commerciale.

Votre nouvelle demande d'avis, portant sur la communication des mêmes documents, la Commission n'a pu, de ce fait, que la déclarer irrecevable.

## **Avis *Liffran* (Le Canard enchaîné) / Maire de Paris**

**28 novembre 1996**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 28 novembre 1996 et relative à la communication à Monsieur Hervé Liffran/Le



canard enchaîné, par vous-même, des bilans comptables des marchés du département et de la mairie de Paris pour les années 1994 et 1995.

La Commission a estimé que la loi du 17 juillet 1978 n'avait pas pour effet de contraindre l'administration à communiquer des documents sous forme de disquettes informatiques, dès lors qu'ils existent sous forme imprimée.

S'agissant des bilans comptables 1995 des marchés de la mairie et du département de Paris, la Commission a noté qu'ils avaient été communiqués le 28 novembre 1996. Elle n'a pu, dès lors, que déclarer sans objet la demande d'avis de M. Liffra sur ce point.

S'agissant des bilans comptables 1994 des marchés de la mairie et du département de Paris, la Commission s'est déclarée favorable à leur communication, en s'étonnant de l'inexistence alléguée de ces documents.

## **Avis Lauriot (Institut Saint-Preux) / Président de l'Assemblée nationale**

**23 mai 1996**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 23 mai 1996 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 26 avril 1996, à la suite du refus qui aurait été opposé, par le président de l'Assemblée nationale, à votre demande de communication des documents concernant l'Institut de Saint-Preux détenus par la Commission d'enquête parlementaire sur les sectes.

Ces documents se rattachent à l'exercice par l'Assemblée nationale, de sa mission de contrôle parlementaire. Ce ne sont donc pas des documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978.

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

**1997**

## **Conseil au président du conseil général du Gard**

**23 janvier 1997**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 23 janvier 1997 votre demande de conseil relative à la communicabilité de l'identité de ses parents (ou d'un seul) à un pupille de l'État majeur abandonné dans les conditions suivantes :

- par sa mère avec demande expresse de secret ;
- puis par son père sans demande de secret.

La Commission a émis un avis favorable à la communication au pupille majeur des documents comportant l'identité de celui de ses parents qui n'a pas demandé le secret, en occultant l'identité de celui qui a demandé le secret (nom de jeune fille de la mère).

## **Conseil au directeur du centre hospitalier de Perray-Vaucluse**

**31 juillet 1997**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 31 juillet 1997 votre demande de conseil relative à une personne privée, excipant d'une attestation de recherche du CNRS, des registres des patients admis à l'hôpital pendant la seconde guerre mondiale.

La loi du 3 janvier 1979 sur les archives a prévu en son article 6 que les documents visés à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 demeurent communicables dans les conditions fixées par cette loi après leur versement aux archives. Cette combinaison originale de la loi de 1978 et d'une disposition spéciale a été mise en place dans le but d'éviter que le simple versement aux archives de documents publics ait pour effet de rendre non communicables des documents qui pouvaient être librement consultés auparavant.

Le Conseil d'État a précisé la portée de cette combinaison (Conseil d'État, Section, 8 avril 1994, ministre des Affaires étrangères). Pour le Conseil d'État, il découle des termes mêmes de la loi de 1979 que les documents administratifs qui étaient communicables avant leur versement aux archives le demeurent après. Pour les

autres documents administratifs, c'est-à-dire ceux pour lesquels un des secrets mentionnés à l'article 6 de la loi de 1978 s'opposait à ce qu'ils puissent être communiqués, le Conseil d'État a précisé qu'ils pouvaient être librement consultés, sur le fondement de la loi sur les archives, une fois expirés les délais de consultation fixés par la loi du 3 janvier 1979.

En l'espèce, la Commission a considéré que le registre d'établissement constituait un document administratif dont le caractère nominatif interdisait la communication à un tiers.

Par conséquent et sous réserve de la communicabilité du document demandé au titre de la loi du 3 janvier 1979 que la Commission n'a pas compétence pour interpréter, la Commission a émis un avis défavorable à la communication de ce document au regard de la loi du 17 juillet 1978.

## **Avis Malye (Sciences et Avenir) / Directeur des hôpitaux**

**21 août 1997**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 21 août 1997 et a émis un avis favorable à la communication à Monsieur Malye François/Sciences et Avenir, par le directeur des hôpitaux, de la base de données des RSA pour 1995 et de la base de valeur des points ISA pour 1995.

Ces documents administratifs lui sont en effet communicables de plein droit comme à toute personne qui en ferait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

La Commission a bien pris note du caractère expérimental de ces documents pour l'exercice mentionné ainsi que des risques qui s'attachaient à une interprétation erronée des informations contenues dans ces documents.

La loi du 17 juillet 1978 n'a cependant pas prévu d'exceptions au droit à la communication des documents pour ce type de motifs. Il revient à la direction des hôpitaux d'informer le requérant sur les précautions d'interprétation à prendre.

En revanche, la Commission a pris note du fait que les bases de données pour 1996 n'avaient pas atteint leur état d'achèvement et ne pouvaient pas, de ce fait, être communiquées.

Enfin, la Commission a déjà émis l'avis selon lequel la communication sous forme de disquettes n'est pas une obligation pour l'administration, dès lors qu'existe une version papier du document.

## **Avis *Monrozies* / Président du conseil général de l'Essonne**

**6 février 1997**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 6 février 1997 et a émis un avis favorable à la communication à Monsieur Pierre-Roger Monrozies, par vous-même, des documents suivants :

- étude réalisée par M<sup>me</sup> Xavière Tibéri sur « *les orientations du conseil général de l'Essonne en matière de coopération décentralisée* » ;
- contrat de travail de Madame Tibéri relatif à la réalisation de cette étude.

Ces documents administratifs lui sont en effet communicables de plein droit comme à toute personne qui en ferait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, cette communication ne paraissant pas susceptible de porter atteinte au déroulement de procédures judiciaires en cours. Seules pourront être occultées sur le contrat les éventuelles mentions relatives à la vie privée de M<sup>me</sup> Tibéri qui y figureraient (date de naissance ou adresse).

## **Avis *Harinte* / Maire de Saint-Cyr- en-Bourg**

**21 août 1997**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 21 août 1997 et a émis un avis favorable à la communication au Docteur Harinte, par vous-même, des lettres de démission de deux conseillers municipaux.

Ces documents administratifs lui sont en effet communicables de plein droit comme à toute personne qui en ferait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, sous réserve toutefois de l'occultation préalable de l'adresse de M. Rengear.

La Commission a estimé que ces courriers ne contenaient aucune appréciation présentant un caractère nominatif (c'est-à-dire

qualifiant le comportement d'une personne physique au-delà de ses agissements d'autorité exécutive d'une collectivité territoriale) ni à l'égard du maire dont les agissements publics sont dénoncés, ni à l'égard de leurs auteurs.

## **Avis *Monrozies* / Ministre des Affaires étrangères**

**20 février 1997**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 20 février 1997 et a émis un avis favorable à la communication à Monsieur Pierre-Roger Monrozies, par vous-même ou par l'autorité compétente à laquelle vous aurez transmis la présente demande conformément à l'article 7 du décret n° 83-1025 du 23 novembre 1983, de la facture de la compagnie Nepali Airways correspondant aux recherches effectuées en hélicoptère le 2 novembre 1996 pour retrouver Laurent Davenas.

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

## **Avis *Monrozies* / Ministre délégué aux Finances et au Commerce extérieur**

**20 mars 1997**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 20 mars 1997 et a émis un avis favorable à la communication à Monsieur Pierre-Roger Monrozies, par vous-même ou par l'autorité compétente à laquelle vous aurez communiqué la présente demande conformément à l'article 7 du décret n° 83-1025 du 23 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, de la lettre de M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'Industrie et du Commerce extérieur en date du 12 mars 1992 adressée au président de la société ELF.

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

## **Avis *Abauzit* / Préfet du Gard**

**3 avril 1997**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 3 avril 1997 et a émis un avis favorable à la communication à Monsieur Abauzit Frédéric, par vous-même, de la lettre d'observations DD/95/15 CP adressée au maire de Flaux dans le cadre du contrôle de la légalité d'une délibération du conseil municipal.

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

La Commission considère toutefois qu'il convient d'occulter, préalablement à la communication de cette lettre, celles des appréciations qui ont un caractère nominatif, c'est-à-dire qui qualifient le comportement du maire de Flaux au-delà de ses agissements d'autorité exécutive d'une collectivité territoriale. Il en est ainsi des appréciations portées sur un comportement personnel, en l'occurrence éventuellement passible de sanctions pénales.

Par ailleurs, en réponse à votre demande ayant un caractère plus général, la Commission peut porter à votre connaissance les éléments suivants :

- les lettres relatives au contrôle de légalité d'une manière générale peuvent être demandées aussi bien au maire qu'au préfet ;
- la seule circonstance qu'une procédure judiciaire est en cours ne peut, en elle-même, motiver un refus. Ce n'est le cas que s'il apparaît qu'une communication modifierait l'équilibre entre les parties. Ce peut être le cas, notamment, quand les courriers portent directement sur l'objet même d'un litige.

C'est donc à une appréciation au cas par cas qu'il convient de se livrer dans ce type de circonstances.

## **Avis *Milan* (Confédération nationale du logement – amicale des locataires de la Résidence du Lac) / Président de la SBUC**

**23 janvier 1997**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 23 janvier 1997 la demande dont vous l'avez

saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 31 décembre 1996, à la suite du refus opposé à votre demande de communication des contrats de travail des personnels chargés du gardiennage et de l'entretien de la Résidence du Lac.

Ces documents ne revêtent pas un caractère administratif. Il s'agit de contrats de travail de droit privé passés par une société anonyme dans le cadre d'une activité qui ne relève pas d'une mission de service public.

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

## 1998

### **Avis *Malye* (Sciences et Avenir) / Directeurs des centres de coordination de la lutte contre les infections nosocomiales du Sud-Est, du Sud-Ouest, de l'Est, de l'Ouest et de Paris-Nord**

**15 janvier 1998**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 15 janvier 1998 relative à la communication à Monsieur Malye François/Sciences et Avenir, par vous-même, du taux d'infection constaté dans chaque service de chaque établissement ayant participé à l'enquête de prévalent menée en 1996.

La Commission rappelle tout d'abord que la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs ne peut obliger l'administration à élaborer un document.

Le demandeur ne peut donc prétendre à ce que le CCLIN produise à son intention une analyse ou une synthèse des résultats par établissement ou service.

Néanmoins, la Commission a estimé que la demande du requérant devait s'interpréter comme visant la communication de tous les documents contenant des résultats par service ou établissement, sur support papier ou informatique.

Le motif avancé par le CCLIN selon lequel les données par service ou établissement recueillies dans un cadre d'enquête interrégionale, agrégeant afin de leur donner sens les données recueillies par service en un taux interrégional, ne seraient pas significatives rapportées au service ou à l'établissement, s'il est fondé scientifiquement, ne saurait justifier le refus de communication au sens de la loi de 1978. Pas plus que l'utilisation, même entachée d'erreur dans le cadre d'une comparaison entre établissements de données trop fragmentaires pour être significatives à ce niveau.

En effet la Commission considère que ni le contenu d'un document, encore moins un jugement porté sur sa valeur, ni l'utilisation qui en est faite par le demandeur, ne constituent des exceptions au principe général de transparence prévu par le texte.

De même la circonstance selon laquelle, s'agissant d'une enquête de mobilisation fondée sur la participation volontaire des établissements auxquels l'anonymat a été garanti, si elle explique pourquoi le CCLIN ne dispose pas de documents sur lesquels les données sont rapportées à un service ou un établissement dont le nom lui a été transmis de manière non codée, ne peut pas non plus justifier une exception à la liberté d'accès prévue par la loi précitée.

La Commission a donc donné un avis favorable à la communication par le CCLIN des documents qu'il possède, par établissement et par service, dans l'état dans lequel il les détient.

## **Avis *Béranger* (Objectif Meudon) / Maire de Meudon**

**9 juillet 1998**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 9 juillet 1998 et a émis un avis favorable à la communication à Monsieur Béranger Stéphane/Objectif Meudon, par vous-même, des documents relatifs à la SEMIRUM pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 1988 au 31 décembre 1997 :

- conventions entre la ville et la SEMIRUM ou toute autre convention avec des promoteurs ou bureaux d'étude concernant l'aménagement de la ZAC des Montalets ;
- statuts de formation et modifications successives ;
- comptes rendus de tous les conseils d'administration ;
- rapports de gestion de chaque exercice ;



- procès-verbaux des assemblées générales extraordinaires ;
- rapports généraux du commissaire aux comptes et ses annexes ;
- bilans comptables et documents de synthèse ;
- détail des actionnaires avec les noms, date d'entrée et de sortie depuis la création ;
- rapport d'étude relatif à la subvention de 350 000 F votée par le conseil municipal du 20 décembre 1995.

Ces documents administratifs lui sont en effet communicables de plein droit, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. La Commission a estimé en particulier que ni le secret industriel et commercial, ni le secret de la vie privée ne s'opposaient à la communication, sans occultation, de la liste des actionnaires de la SEM.

En revanche, le volume des documents demandés autorise la commune à étaler dans le temps leur communication pour éviter le blocage des services, à moins, bien entendu, que le requérant ne préfère modérer sa demande.

## **Conseil au président de la SEM 92**

**9 avril 1998**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 9 avril 1998 votre demande de conseil relative à la communication de l'ensemble des factures des exercices budgétaires 1991 à 1997 correspondant à toutes les prestations d'études pour le projet MUSE commandées par la SEM 92.

La Commission a, en réponse à votre première question, exprimé l'avis que ces factures constituaient des documents administratifs au sens des dispositions de la loi du 17 juillet 1978, eu égard à la nature des missions confiées par le département à la SEM 92. Ces missions ont pour effet de faire participer directement la SEM 92 à la mission de service public relative à la conduite du projet d'aménagement MUSE.

En réponse à votre deuxième question, la Commission a exprimé l'avis, d'une part, que la demande de Monsieur Bordes ne pouvait être regardée comme imprécise, d'autre part que les difficultés matérielles invoquées ne pouvaient faire obstacle à la communication des documents réclamés. Toutefois, eu égard au nombre très élevé de ces documents et afin de ne pas perturber le fonctionnement des services de la SEM, la Commission a estimé que

leur communication pouvait être soit étalée dans le temps, soit limitée à une consultation sur place suivie de la délivrance de copies pour les seules pièces sélectionnées par le demandeur.

## Conseil au directeur de l'École nationale d'administration

**23 juillet 1998**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 23 juillet 1998 votre demande de conseil relative à la communicabilité à une délégation d'élèves ou aux élèves eux-mêmes de documents portant sur leur évaluation au cours de la scolarité, comprenant notamment :

- les copies des épreuves écrites, fiches de correction sur lesquelles figurent les appréciations relatives aux étudiants et rapports des présidents de jurys adressés à la direction de l'École ;
- les propositions et éléments permettant l'élaboration des notes de travaux et des notes de stage.

La Commission a considéré en premier lieu que ces documents présentaient un caractère nominatif au sens de l'article 6 bis de la loi du 17 juillet 1978 et qu'à ce titre, chaque document individuel ne pouvait être communiqué qu'à l'élève concerné ou à son mandataire explicite.

Elle a estimé en second lieu que ces documents revêtaient un caractère préparatoire par rapport aux notes attribuées, ce qui a pour conséquence de reporter leur communicabilité jusqu'à l'intervention desdites notes. En revanche, dès lors que les notes elles-mêmes sont transmises aux élèves, les documents d'évaluation peuvent également leur être communiqués.

S'agissant des cas particuliers des éléments d'appréciation des copies rédigées par les correcteurs, ils sont communicables dans les conditions exposées ci-dessus dans la mesure où ils seraient en la possession de l'École. En revanche, s'ils sont détenus exclusivement par les correcteurs ils cessent d'être des documents communicables en application de la loi du 17 juillet 1978.

**Avis *Lassus* (Commission de protection des eaux**

# de Franche-Comté) / Préfet de la région Franche-Comté

**28 mai 1998**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 28 mai 1998 la demande d'avis citée en objet et relative à la communication à Monsieur Lassus/Commission de protection des eaux de Franche-Comté, par vous-même, des documents suivants :

- copie du rapport « VILLAIN » relatif à l'abandon du projet de canal Saône-Rhin ;
- copie de l'approbation par le ministre de l'Agriculture de l'arrêté du préfet du Doubs du 6 septembre 1982 concernant la lutte contre le campagnol terrestre ;
- copie des agréments par le préfet des groupements de défense contre les ennemis des cultures.

Sur le fondement des informations que vous lui avez adressées, la Commission n'a pu que déclarer sans objet les demandes relatives aux deux derniers documents précités, aucune trace n'en ayant été trouvée par vos services.

S'agissant de la copie du rapport « VILLAIN », la Commission a émis un avis défavorable à sa communication, ce document administratif ayant un caractère préparatoire à des décisions gouvernementales qui doivent intervenir après l'abrogation de la déclaration d'utilité publique relative à la réalisation du canal Saône-Rhin.

La Commission a estimé qu'en l'espèce, le délai raisonnable au cours duquel l'autorité administrative est fondée à conserver l'exclusivité de tels documents, n'était pas expiré.

## **Avis Touvier / Ministre de la Justice**

**17 décembre 1998**

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 17 décembre 1998 et a émis un avis favorable à la communication au médecin désigné par Monsieur et Madame Touvier, par vous-même, du dossier médical de leur père, Paul Touvier, décédé à l'hôpital pénitentiaire de Fresne le 17 juillet 1996, comprenant l'ensemble des

pièces ne leur ayant pas été communiquées et notamment une observation médicale incomplète, arrêtée sur le mot « hospi –... » concernant les six périodes d’incarcération du 24 mai 1989 au 17 juillet 1996.

Ce document administratif leur est en effet communicable de plein droit, en application de l’article 6 bis de la loi du 17 juillet 1978, par le directeur de l’établissement qui les détient et qui a été saisi à bon droit, et par l’intermédiaire du médecin désigné à cet effet par les requérants.

# Quelques décisions du Conseil d'État

## Association française de l'apprentissage de la conduite et autres

**31 janvier 1996**

Sur la régularité du jugement attaqué :

Considérant que, si en vertu des dispositions de l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978, le juge administratif, saisi d'un recours contentieux contre un refus de communication d'un document administratif, doit statuer dans un délai de six mois à compter de la réception de la requête, la méconnaissance de cette obligation n'entache pas d'irrégularité le jugement attaqué ;

Sur la recevabilité des conclusions présentées par M. Regazzacci devant le tribunal administratif :

Considérant qu'il ressort des dispositions de l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978 que, lorsqu'une demande de communication de documents administratifs a été rejetée par une décision explicite ou implicite de l'autorité administrative, ce refus ne peut être déféré directement au juge de l'excès de pouvoir ; que l'intéressé doit avoir au préalable saisi de ce refus, dans le délai de recours pour excès de pouvoir ayant couru contre cette décision, la Commission d'accès aux documents administratifs prévue à l'article 5 de la loi ; que, dans le cas où, au vu de l'avis exprimé par cette commission, l'autorité administrative compétente confirme son refus de communication, l'intéressé peut déférer cette décision au juge de l'excès de pouvoir jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux décompté à partir de la notification qui lui est faite d'une décision explicite de confirmation du refus de communication ;

Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier, et qu'il n'est pas contesté par l'intéressé, que M. Regazzacci, président du Syndicat des professionnels de la formation des automobilistes pour le département du Cher a introduit directement devant le juge de l'excès de pouvoir un recours tendant à l'annulation de la décision du préfet de ce département lui refusant

la communication des tableaux de travail des inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière qu'il avait demandée au titre de la loi du 17 juillet 1978 ; que contrairement à ce que soutient le requérant, la circonstance que la Commission d'accès aux documents administratifs ait à de nombreuses reprises émis des avis favorables à la communication des tableaux de travail des inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière, lesquels ont été reconnus comme des documents administratifs au sens de la loi précitée par une décision en date du 13 juin 1994 du Conseil d'État à propos d'une autre instance, n'est pas de nature à exonérer le requérant de l'obligation de consulter la Commission d'accès aux documents administratifs, laquelle est tenue de rendre un avis en fonction des circonstances de chaque espèce ; Considérant, en second lieu, que M. Regazzacci ne saurait non plus soutenir que l'exigence de consultation préalable de la Commission d'accès aux documents administratifs serait en l'espèce satisfaite en raison de l'avis émis par celle-ci le 15 mars 1994 à la demande de l'Association française de l'apprentissage de la conduite, organisme professionnel qui, à supposer même qu'il ait pour vocation de fédérer des syndicats départementaux du type de celui que préside M. Regazzacci, doit être considéré comme distinct de ceux-ci ; que de surcroît, ainsi que l'ont constaté les premiers juges, cette consultation effectuée le 15 février 1994 était postérieure à la saisine intervenue le 10 novembre 1993 ; que dès lors la demande formée par M. Regazzacci ne peut qu'être rejetée en raison de son irrecevabilité ; qu'ainsi, celui-ci n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué, le tribunal administratif a déclaré sa demande irrecevable.

Le Conseil d'État décide :

**Article 1<sup>er</sup>** : L'intervention de l'Association française de l'apprentissage de la conduite est rejetée sur la régularité du jugement attaqué.

## M<sup>lle</sup> Bourla et « Mouvement de la législation contrôlée »

**10 mai 1996**

Sur la légalité de la décision attaquée par M<sup>lle</sup> Bourla :

Considérant que la demande présentée par M<sup>lle</sup> Bourla au ministre chargé de la Santé avait pour objet la communication du « dossier préparatoire » au décret du 13 mai 1987 relatif à la vente des

seringues en pharmacie et, notamment des « notes échangées entre le ministère de la Santé et les autres ministères sur ce sujet » ; qu'il est constant qu'à la suite de l'avis favorable émis le 11 juin 1993 par la Commission d'accès aux documents administratifs, le ministre de la Santé a, par lettre du 3 mars 1994, communiqué à M<sup>lle</sup> Bourla un ensemble de pièces qu'il a estimé répondre à la demande de celle-ci ; que M<sup>lle</sup> Bourla a demandé devant le tribunal administratif de Paris l'annulation de cette décision en raison du caractère incomplet de la communication ainsi effectuée ;

Considérant, en premier lieu, que M<sup>lle</sup> Bourla se plaint de ce que ne figuraient dans les pièces communiquées, ni le rapport d'un expert scientifique mentionné dans le procès-verbal du 26 septembre 1986 de la Commission des stupéfiants, ni la note exposant les raisons pour lesquelles la modification de la précédente réglementation de la vente des seringues en pharmacie, évoquée dans une lettre du ministre de la Santé du 28 janvier 1987, était apparue nécessaire, ni, enfin, les réponses des ministres consultés par le ministre de la Santé à l'occasion d'un précédent état du projet de décret ; qu'il ressort toutefois des pièces du dossier que M<sup>lle</sup> Bourla a eu connaissance de l'existence de ces différents documents, qui ne figuraient pas dans sa demande initiale, par l'examen des pièces qui lui ont été communiquées, le 3 mars 1994, par le ministre de la Santé ; que, s'agissant, par suite, de demandes nouvelles présentées directement devant le tribunal administratif, celui-ci a jugé à bon droit qu'elles étaient irrecevables, faute d'une nouvelle saisine de l'administration et de la Commission d'accès aux documents administratifs ; Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, les administrations mentionnées à l'article 2 de cette loi « peuvent refuser de laisser consulter ou de communiquer un document administratif dont la communication ou la consultation porterait atteinte au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif » ; que les notes des ministres et les notes relatives aux réunions organisées au niveau de leurs cabinets, dont la communication est, en outre, demandée par M<sup>lle</sup> Bourla, font corps avec les délibérations du Gouvernement qui ont abouti à l'adoption du décret du 13 mai 1987 ; que la communication de ces notes serait de nature à porter atteinte au secret de ces délibérations ; que, dès lors, c'est par une exacte application de l'article 6 précité de la loi du 17 juillet 1978 que le ministre de la Santé a refusé de les communiquer à M<sup>lle</sup> Bourla ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M<sup>lle</sup> Bourla n'est pas fondée à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif a rejeté sa demande d'annulation de la décision du 3 mars 1994 par laquelle le ministre de la Santé n'a que partiellement fait droit à sa demande de communication de documents administratifs.

Le Conseil d'État décide :

**Article 1<sup>er</sup>** : La requête de M<sup>lle</sup> Bourla et du « Mouvement de légalisation contrôlée » est rejetée sur la légalité de la décision attaquée par M<sup>lle</sup> Bourla.

## Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers

**17 février 1997**

Considérant que l'article 2 du décret du 28 avril 1988 relatif à la procédure d'accès aux documents administratifs, dispose que, dans le cas où l'autorité compétente oppose un refus exprès à une demande de communication de ces documents, l'intéressé dispose d'un délai de deux mois, à compter de la notification du refus, pour saisir la Commission d'accès aux documents administratifs ; que cette saisine est obligatoire préalablement à tout recours contentieux et que le silence gardé par l'autorité compétente pendant plus de deux mois à compter de la saisine de la Commission par l'intéressé vaut décision de refus ; que l'ANAFE a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, le 14 septembre 1990, de la décision de refus opposée par le ministre des Affaires étrangères à sa demande de communication de l'instruction générale sur les visas ; que, le 27 septembre 1990, la Commission a émis un avis défavorable à cette communication ; que l'ANAFE a déféré au tribunal administratif de Paris, le 3 décembre 1990, la décision implicite résultant du silence gardé par l'administration pendant un délai de deux mois à compter de la saisine de la Commission d'accès aux documents administratifs ; que cette décision, qui s'est substituée à la décision de refus initiale, doit être regardée comme fondée sur les motifs retenus par la Commission selon laquelle la communication demandée porterait atteinte « au secret de la politique extérieure » ; qu'ainsi, le moyen soulevé par l'ANAFE en première instance et tiré de ce que le ministre des Affaires étrangères n'avait pu légalement se prévaloir, à l'appui de sa décision implicite de refus, du caractère de



document purement interne de l'instruction générale sur les visas, était inopérant, de sorte que le tribunal administratif de Paris a pu omettre de l'examiner sans entacher son jugement d'irrégularité ;

Considérant que la décision confirmative de refus du ministre des Affaires étrangères étant implicite, le moyen tiré par l'ANAFE de ce qu'elle serait insuffisamment motivée, est, lui aussi, inopérant ; Considérant qu'il résulte de l'examen de l'instruction générale sur les visas que ce document administratif, dont les différentes parties ne sont pas dissociables les unes des autres, comporte des directives destinées à orienter, de manière générale ou pays par pays, le travail des postes consulaires dans le traitement des demandes de visas, ainsi que des indications relatives aux modalités d'établissement des visas demandés ; que la communication de cette instruction porterait atteinte au secret de la politique extérieure ; Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'ANAFE n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision implicite par laquelle le ministre des Affaires étrangères a refusé de lui communiquer l'instruction générale sur les visas.

Considérant qu'aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 : « Le droit de toute personne à l'information est garanti par le présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs de caractère non nominatif. Sont considérés comme documents administratifs [...] tous dossiers, directives, instructions, circulaires [...] qui comportent une interprétation de droit positif ou une description des procédures administratives » ; qu'aux termes de l'article 6 de la même loi : « Les administrations [...] peuvent refuser de laisser consulter ou de communiquer un document administratif dont la consultation ou la communication porterait atteinte : au secret de la politique extérieure » ;

Le Conseil d'État décide :

**Article 1<sup>er</sup>** : La requête de l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) est rejetée.

# Association de sauvegarde des vallées et de prévention des pollutions (ASVPP)

**30 décembre 1998**

Considérant que, par décision avant dire droit du 20 juin 1997, le Conseil d'État statuant au contentieux a ordonné la communication d'une lettre adressée au préfet des Vosges par M. Séguin, député, à propos du dossier, en cours d'instruction, relatif aux demandes d'autorisation déposées par la société « Blanchisserie-Teinturerie de Thaon-les-Vosges » après qu'elle eut été mise en demeure, à plusieurs reprises, de régulariser sa situation au regard des dispositions de la loi du 19 juillet 1976, concernant les installations classées pour la protection de l'environnement, afin d'apprécier si, comme le soutenait le préfet des Vosges, cette lettre avait été écrite ès qualités par un membre du Parlement, et constituait ou non, au surplus, un document purement préparatoire d'une décision ultérieure ;

Considérant qu'il ressort de l'examen de la lettre de M. Séguin qu'elle concerne uniquement la procédure de régularisation de la situation de la société précitée au regard de la législation sur les installations classées ; qu'elle ne présente dès lors pas le caractère d'un document parlementaire ;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 que le droit à communication des documents administratifs non nominatifs reconnu par l'article 2 de cette loi ne s'applique pas aux documents qui constituent des éléments d'un dossier devant servir à la prise d'une décision administrative en cours d'élaboration ; que la lettre de M. Séguin, du 22 octobre 1993, était l'un des éléments du dossier de régularisation de la situation de la société « Blanchisserie-Teinturerie de Thaon-les-Vosges », dont la procédure avait été engagée par la demande d'autorisation présentée par celle-ci le 23 mai 1993 ; qu'à la date du 15 février 1995, à laquelle le préfet des Vosges a pris la décision de refuser la communication de cette lettre, la procédure d'instruction de cette demande d'autorisation était encore en cours ; qu'ainsi, la lettre demandée avait, à cette date, le caractère d'un document préparatoire, auquel ne s'applique pas le droit à communication prévu par la loi du 17 juillet 1978 ;

Considérant qu'il n'appartient pas au Conseil d'État d'ordonner la production de cette lettre dans une autre instance engagée par

l'Association de sauvegarde des vallées et de prévention des pollutions devant le tribunal administratif de Nancy ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que cette association n'est pas fondée à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nancy a rejeté sa demande d'annulation de la décision du 15 février 1995, par laquelle le préfet des Vosges a refusé de lui communiquer une lettre de M. Séguin.

Le Conseil d'État décide :

**Article 1<sup>er</sup>** : La requête de l'Association de sauvegarde des vallées et de prévention des pollutions est rejetée.



# Table des matières

■ <b>Sommaire</b> . . . . .	<b>3</b>
■ <b>Avant-propos</b> . . . . .	<b>5</b>
■ <b>Première partie</b> <b>La communication des documents</b> <b>administratifs des collectivités territoriales</b> <b>et de leurs établissements publics</b> . . . . .	<b>9</b>
<b>Quels sont les collectivités et organismes locaux</b> <b>soumis aux règles de la loi de 1978 ?</b> . . . . .	<b>13</b>
<b>Quels sont les documents communicables ?</b> . . . . .	<b>17</b>
Les délibérations . . . . .	<b>17</b>
Les documents financiers et comptables . . . . .	<b>19</b>
• Les documents communicables. . . . .	<b>20</b>
• Les motifs susceptibles de justifier un refus de communication. . . . .	<b>24</b>
Les contrats et marchés . . . . .	<b>27</b>
• Les documents communicables. . . . .	<b>27</b>
• Les motifs susceptibles de fonder un refus de communication . . . . .	<b>30</b>
Les documents relatifs aux services publics locaux . . . . .	<b>33</b>
• Le mode de gestion de ces services publics n'a pas d'incidence sur l'étendue du droit d'accès . . . . .	<b>34</b>
• La Commission a eu l'occasion de préciser sa jurisprudence s'agissant de certains services publics locaux . . . . .	<b>35</b>
Les documents relatifs à l'action foncière et l'urbanisme . . . . .	<b>39</b>
• Les décisions prises en matière d'urbanisme. . . . .	<b>39</b>
• Les documents relatifs à l'action foncière des collectivités locales . . . . .	<b>44</b>
• Les documents cadastraux . . . . .	<b>46</b>
Les actes de police . . . . .	<b>46</b>
• Les documents qui ne revêtent pas un caractère nominatif . . . . .	<b>47</b>
• Les documents nominatifs. . . . .	<b>49</b>
• La protection de la sécurité publique . . . . .	<b>49</b>

Les documents relatifs à l'aide ou à l'action sociale . . .	50
• Présentation générale . . . . .	50
• Les signalements d'enfants en danger transmis à l'autorité judiciaire . . . . .	52
• Les mesures de placement . . . . .	53
• Les pupilles de l'État . . . . .	53
Les documents relatifs aux élections . . . . .	55
Les documents relatifs à la fonction publique territoriale et à la gestion du personnel . . . . .	56
• L'organisation des services et la gestion du personnel . . . . .	57
• La carrière des agents publics locaux . . . . .	58
• La rémunération des agents publics . . . . .	59
<b>Qui peut accéder aux documents des collectivités territoriales ? . . . . .</b>	<b>61</b>
Les documents non nominatifs . . . . .	61
Les documents nominatifs . . . . .	62
<b>Comment procéder à la communication ? . . . . .</b>	<b>65</b>
Quelle est l'administration compétente pour communiquer ? . . . . .	65
Comment doit être formulée la demande d'accès . . . . .	67
Les modalités de communication . . . . .	67
La tarification des copies . . . . .	69
<b>■ Deuxième partie</b>	
<b>Activité de la CADA de 1995 à 1998 . . . . .</b>	<b>71</b>
<b>Panorama général . . . . .</b>	<b>73</b>
Croissance de l'activité . . . . .	73
La proportion des demandes d'avis émanant des associations s'est encore accrue . . . . .	75
Le droit d'accès continue de s'exercer plutôt pour des documents d'intérêt personnel . . . . .	76
Le secret de la vie privée reste le plus souvent invoqué pour justifier le caractère non communicable des documents . . . . .	78
L'administration satisfait de mieux en mieux au droit d'accès . . . . .	79

Les positions du juge administratif  
et de la CADA se rejoignent . . . . . **81**

**Données chiffrées . . . . . 83**

L'origine des demandes . . . . . **83**

- Répartition des demandes de conseils et d'avis . . . . . **83**
- Provenance des demandes de conseil . . . . . **85**
- Provenance des demandes d'avis . . . . . **86**

L'objet des demandes . . . . . **91**

- Les secteurs concernés par les demandes  
auprès de la Commission . . . . . **91**
- Types de documents sur lesquels portent les demandes . . . . . **92**

Les avis et conseils rendus par la CADA . . . . . **94**

- Sens des avis et conseils . . . . . **94**
- Motivation des avis . . . . . **95**

Suites données aux avis de la CADA . . . . . **100**

**■ Annexes . . . . . 103**

**La Commission d'accès  
aux documents administratifs . . . . . 105**

- Membres de la Commission . . . . . **105**
- Collaborateurs de la Commission . . . . . **106**

**Quelques avis rendus de 1995 à 1998 . . . . . 109**

**1995 . . . . . 109**

- Avis *Rostaing* /Président du conseil général de l'Isère . . . . . **109**
- Conseil au directeur départemental des affaires sanitaires  
et sociales d'Ille-et-Vilaine . . . . . **109**
- Avis *Avrillier* /Président du conseil général de l'Isère . . . . . **110**
- Avis *Guillot* (Les verts de Nogent-Joinville- Saint-Maurice) /  
Maire de Joinville-le-Pont . . . . . **111**

**1996 . . . . . 112**

- Conseil au directeur des Archives de France . . . . . **112**
- Conseil au président du conseil de Paris . . . . . **112**
- Conseil au directeur du centre hospitalier de Blois . . . . . **113**
- Avis maître *Lachkar* (Le Bureau moderne) /  
Président de l'Assemblée nationale . . . . . **114**
- Avis *Liffran* (Le Canard enchaîné) / Maire de Paris . . . . . **114**
- Avis *Lauriot* (Institut Saint-Preux) / Président  
de l'Assemblée nationale . . . . . **115**

**1997 . . . . . 116**

- Conseil au président du conseil général du Gard . . . . . **116**
- Conseil au directeur du centre hospitalier de Perray-Vaucluse . . . . . **116**

• Avis <i>Malye</i> (Sciences et Avenir) / Directeur des hôpitaux . . . . .	117
• Avis <i>Monrozies</i> / Président du conseil général de l'Essonne . . . . .	118
• Avis <i>Harinte</i> / Maire de Saint-Cyr-en-Bourg. . . . .	118
• Avis <i>Monrozies</i> / Ministre des Affaires étrangères . . . . .	119
• Avis <i>Monrozies</i> / Ministre délégué aux Finances et au Commerce extérieur . . . . .	119
• Avis <i>Abauzit</i> / Préfet du Gard . . . . .	120
• Avis <i>Milan</i> (Confédération nationale du logement – amicale des locataires de la Résidence du Lac) / Président de la SBUC . . . . .	120
<b>1998 . . . . .</b>	<b>121</b>
• Avis <i>Malye</i> (Sciences et Avenir) / Directeurs des centres de coordination de la lutte contre les infections nosocomiales du Sud-Est, du Sud-Ouest, de l'Est, de l'Ouest et de Paris-Nord. . . . .	121
• Avis <i>Béranger</i> (Objectif Meudon) / Maire de Meudon . . . . .	122
• Conseil au président de la SEM 92 . . . . .	123
• Conseil au directeur de l'École nationale d'administration . . . . .	124
• Avis <i>Lassus</i> (Commission de protection des eaux de Franche-Comté) / Préfet de la région Franche-Comté. . . . .	125
• Avis <i>Touvier</i> / Ministre de la Justice. . . . .	125
<b>Quelques décisions du Conseil d'État . . . . .</b>	<b>127</b>
• Association française de l'apprentissage de la conduite et autres . . . . .	127
• M <sup>lle</sup> Bourla et « Mouvement de la législation contrôlée ». . . . .	128
• Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers . . . . .	130
• Association de sauvegarde des vallées et de prévention des pollutions (ASVPP). . . . .	132