

COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

# L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

SIXIÈME RAPPORT D'ACTIVITÉ

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE



## SOMMAIRE

Avant-propos	5
Première partie : <b>La loi de 1978</b>	9
Deuxième partie : <b>La CADA : dix années d'action pour la transparence</b>	11
Le flux des requêtes adressées à la CADA a connu depuis dix ans un développement considérable	11
Le phénomène	11
Son interprétation	12
La fonction de médiation de la CADA s'est doublée d'une mission d'information des usagers	13
Le « paysage français » de la transparence administrative s'est profondément modifié depuis dix ans	15
Cette modification concerne tout d'abord l'attitude des administrations	15
Le changement affecte, dans une moindre mesure, la nature des demandes	16
Troisième partie : <b>Le panorama d'activité de la CADA en 1988-1989</b>	17
La croissance rapide de l'activité de la commission	17
La modification de la procédure d'accès aux documents administratifs	18
La clarification de la procédure	18
Une durée de procédure abrégée	19
L'origine des demandes	20
L'objet des requêtes	23
La fréquence de l'exercice du droit d'accès	23
Les résultats de l'intervention de la CADA auprès des administrations	25

Quatrième partie:	
<b>Les statistiques d'activité</b>	29
Généralités	29
Répartition des saisines par thèmes	29
Les catégories d'administrations mises en cause	30
Les types de documents demandés	30
Les différents avis de la Commission	31
Le sens des avis	31
Répartition des avis non favorables par types de motivation	32
- <i>Les avis défavorables</i>	32
- <i>Les avis d'incompétence</i>	32
- <i>Les avis d'irrecevabilité</i>	32
- <i>Les demandes sans objet</i>	33
Répartition régionale des demandes	33
Cinquième partie:	
<b>Les grands avis de la Commission en 1988-1989</b>	35
Sixième partie :	
<b>La Commission et ses collaborateurs depuis dix ans</b>	43
- <i>Les membres de la Commission</i>	43
- <i>Les rapporteurs généraux</i>	47
- <i>Les rapporteurs</i>	47
- <i>Les chargés de mission</i>	48
- <i>Le secrétariat de la Commission, aujourd'hui</i>	48

## **Avant-propos**

La Commission d'accès aux documents administratifs vient de célébrer son dixième anniversaire. Il lui paraît naturel, à cette occasion, de présenter, dans ce sixième rapport, à la fois le compte rendu de son activité au cours des années 1988 et 1989 et le bilan de son action depuis dix ans.

La tradition s'était instaurée d'examiner, à l'occasion de chaque rapport d'activité, l'accès aux documents dans un domaine particulier de l'action administrative : les documents des collectivités locales (troisième rapport), les documents sociaux et médicaux (quatrième rapport), les documents de l'environnement, de l'urbanisme et du logement (cinquième rapport). Cette année, non seulement la Commission a voulu présenter au public un rapport faisant le bilan d'une décennie d'action pour la transparence, mais aussi un guide de l'accès aux documents administratifs qui répond aux sept questions soulevées ordinairement par l'exercice du droit d'accès : quels documents peut-on demander à l'administration ? Qui peut effectuer une telle demande ? Auprès de quelles collectivités publiques ? Dans quels cas l'administration peut-elle s'opposer à la communication ? Comment exercer son droit d'accès ? Que faire en cas de refus ? Quelle utilisation peut être faite des documents obtenus ?

Mais cela ne doit pas faire oublier l'objet, plus traditionnel, du présent rapport, qui est de rendre compte de l'activité de la CADA au cours des deux années écoulées : 1988 et 1989. Le lecteur y trouvera notamment plusieurs tableaux statistiques indiquant l'évolution du nombre des affaires traitées et des suites qui leur ont été réservées,

quelques avis illustrant les positions adoptées par la Commission aux cours de la même période et une liste de ses membres, rapporteurs et collaborateurs. Ce rapport témoigne de la vitalité de l'institution; il montre également que dans bien des domaines, les administrations publiques hésitent encore à ouvrir leurs dossiers. La loi du 17 juillet 1978 n'est donc pas encore complètement entrée dans les moeurs; il appartient à la Commission de persévérer patiemment dans le travail de conseil et de persuasion qui est le sien.

Le 18 juillet 1978 paraissait au Journal Officiel une loi qui aurait, en première analyse, pu paraître d'aspect hétérogène et circonstanciel, mais qui allait pourtant marquer de son empreinte la tradition française des libertés publiques.

Près de deux siècles après s'être vu reconnaître, par la célèbre Déclaration du 26 août 1789, ses « droits naturels, inaliénables et sacrés », le citoyen obtenait un droit de regard sur les documents détenus par son administration. Non sans lien filial avec la Déclaration de 1789 - on pense bien sûr à son article 15 dont il résulte que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » - le tout jeune *droit d'accès aux documents administratifs*, affirmé par l'article premier de la loi du 17 juillet 1978, mettait fin à une longue tradition de légalité du secret administratif. Il était le fruit de sept années de réflexion théorique dont on dira quelques mots avant de dresser un bilan sommaire de dix années de travail de la CADA, puis de présenter l'activité de celle-ci au cours des années 1988 et 1989.

## Première partie

# La loi de 1978

L'idée fondatrice de la liberté nouvelle apparaît clairement dans le second rapport de la Commission de coordination de la documentation administrative (CCDA), présidée par M. de Baecque. Se plaçant dans la perspective ouverte par l'article 15 précité de la Déclaration des Droits de l'Homme, la CCDA propose « que soit instauré au profit du citoyen un véritable droit à la communication dont les principes fondamentaux devraient être posés par le législateur », dont seul l'intervention est à même de provoquer « le choc nécessaire au renversement des habitudes administratives les mieux ancrées ». C'est cependant par un décret du 11 février 1977 qu'est créée une « commission chargée de favoriser la communication au public des documents administratifs ». Elle prendra très vite le nom de son président : M. Pierre Ordonneau, Conseiller d'État.

La commission Ordonneau consacra l'essentiel de sa tâche à l'accomplissement de la principale mission qui lui était dévolue : dresser des listes de documents et catégories de documents pouvant être communiqués sur simple demande.

Mais devant l'immensité de cette tâche, et après plusieurs mois d'activité, la commission Ordonneau dû renoncer à établir de telles listes. Elle proposa au Gouvernement de la charger au contraire de déterminer ceux des documents de l'administration qui doivent être tenus secrets, étant solennellement posé le libre accès de principe aux documents administratifs.

Au début de l'année 1978 est déposé un projet de loi « portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal ». Ce texte au contenu disparate est destiné à adapter certains aspects techniques de la



législation sociale. Il ne comporte, dans sa forme initiale, aucune disposition de principe relative à la transparence administrative. C'est à l'initiative de parlementaires que sera inséré dans le texte un titre premier intitulé : « De la liberté d'accès aux documents administratifs ».

La loi de 1978 se singularise donc par une origine hybride : parlementaire, puisque résultant d'un amendement adopté grâce aux votes convergents des groupes de l'opposition et de certains membres de la majorité ; gouvernementale, parce qu'elle n'aurait pas vu le jour sans l'important travail de réflexion théorique et de défrichage juridique mené par deux commissions créées à l'initiative du Gouvernement.

## Deuxième partie

# La CADA : dix années d'action pour la transparence

La CADA a dix ans.

Créée par l'article 5 de la loi de 1978, la Commission a tenu sa première réunion plénière le 19 septembre 1979. Elle a rendu son dix-millième avis au mois de mai 1989.

Cette activité quotidienne appelle quelques brèves observations.

## Le flux des requêtes adressées à la CADA a connu depuis dix ans un développement considérable

### Le phénomène

Un tableau suffit à le décrire :

Tableau 1  
Nombre d'affaires

Année	1979/1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Nombre total	470	504	604	746	1 098	1 049	1 412	1 491	2 054	2 098
— demandes d'avis	431	452	519	647	984	876	1 211	1 320	1 821	1 872
— demandes de conseil	39	52	85	99	114	173	201	171	233	226

En sept ans (de 1981 à 1988) le nombre d'affaires annuellement soumises à la Commission a donc été multiplié par quatre.

Dans le même temps s'opérait un relatif tassement des demandes de conseil par rapport à l'ensemble des saisines :

Tableau 2  
**Évolution des parts respectives des avis et des conseils (en %)**

Année	1979/1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Avis	91,7	89,7	85,9	86,7	89,6	83,5	85,8	88,5	88,7	89,2
Conseils	8,3	10,3	14,1	13,3	10,4	16,5	14,2	11,5	11,3	10,8

## Son interprétation

La diminution relative du nombre des demandes de conseil paraît découler d'une meilleure connaissance, par les administrations, de leurs obligations nées de la loi de 1978. Neuf années de travail accomplies et cinq rapports d'activité publiés lui ont permis de faire connaître ce texte aux administrations chargées de l'appliquer. Les chiffres n'en sont pas le seul témoin : le caractère globalement plus technique des saisines émanant des administrations révèle que le principe de transparence est en bonne voie d'assimilation par ses « assujettis », même s'il soulève toujours des difficultés concrètes d'application.

La poussée considérable des demandes d'avis est d'une interprétation bien moins facile. Doit-elle être imputée à un raidissement des administrations qui joueraient de moins en moins le « jeu de la transparence » ? Certes non.

L'explication de ce phénomène réside plus probablement dans une meilleure connaissance de la loi par le « grand public », qui a eu pour effet d'accroître sensiblement le nombre des demandes d'accès adressées aux administrations, cette croissance ayant, pour ainsi dire, naturellement entraîné une augmentation des litiges.

Bien sûr, la Commission ne dispose que de faibles informations sur le nombre des demandes d'accès enregistrées par les collectivités locales et les organismes publics. Elle a pu, dans son précédent rapport d'activité, non sans prudence, évaluer de vingt à cinquante le nombre des demandes d'accès introduites chaque semaine auprès d'une commune de 30 000

habitants. Les éléments d'information dont elle dispose lui permettent d'avancer que ce chiffre serait aujourd'hui plus proche de cinquante. Il lui semble, à cet égard, que les usagers se sont quelque peu « décomplexés » vis-à-vis des administrations et n'hésitent plus à leur demander de produire les documents ou dossiers sur lesquels elles fondent leurs décisions. Il arrive même que cette demande soit purement tactique, destinée à impressionner l'administration en lui montrant que son auteur connaît ses droits. Au surplus, la saisine de la CADA est directe et gratuite, et son intervention rapide a parfois pour effet de convaincre l'administration de modifier son attitude. Il est vrai que la communication d'un document n'est pas sans effet sur la force d'une position adoptée par l'administration lorsqu'elle fait apparaître une irrégularité de procédure, ou la médiocre qualité d'un dossier, quand ce n'est pas l'inexistence du dossier sur lequel elle prétendait fonder sa décision. Ainsi la loi du 17 juillet 1978 est-elle parfois judicieusement mise en oeuvre par les citoyens comme un instrument complémentaire de la loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs.

## **La fonction de médiation de la CADA s'est doublée d'une mission d'information des usagers**

L'article 5 de la loi de 1978 qui fonde l'existence et la compétence de la CADA ne l'habilite pas, en principe, à répondre à une demande de conseil formulée par un usager. Seules, en effet, peuvent la solliciter en ce sens, les « autorités compétentes » pour communiquer les documents.

Or, une proportion importante des courriers adressés par les usagers à la Commission (35 % environ) ne constitue pas des requêtes recevables en application stricte des règles de la procédure prescrite par la loi de 1978. La demande est fréquemment dépourvue des pièces permettant d'établir l'existence, la nature et la date d'un refus de communication (lettre de demande préalable ou de refus exprès). La demande est souvent prématurée mais aussi parfois tardive. Enfin, les particuliers formulent de plus en plus souvent des demandes de conseil auprès de la CADA, dont l'objet est de les éclairer sur tel ou tel point d'application de la loi, ou de les conseiller sur le choix de telle ou telle procédure.

Soucieuse cependant de favoriser la connaissance de la loi dans le public, la CADA ne s'est pas livrée à une lecture excessivement juridique de cette disposition. Si elle évite toujours de se prononcer, en l'absence de refus d'accès, sur une question de principe soulevée par un usager, la CADA, par le biais de son secrétariat, répond diligemment aux demandes d'information. Plus de 1 200 lettres d'information ont ainsi été envoyées au cours de l'année 1989.

Tableau 3

**Évolution du nombre de lettres d'information adressées par la CADA**

Année	1982/1983	1983/1984	1985/1986	1987/1988	1989
Nombre de courriers	623	942	1 320	2 060	1 250

Le nombre des appels téléphoniques a suivi une croissance équivalente, atteignant actuellement une trentaine d'appels par jour.

Tableau 4

**Nombre moyen journalier d'appels téléphoniques d'information**

1982/1983	1983/1984	1985/1986	1987/1988/1989
12	16	23	32

Le plus souvent, le dialogue entre la Commission et l'utilisateur ne prendra pas fin après l'émission de son avis. Un nouveau courrier d'information exposera au requérant, à sa demande, les voies de droit qui lui sont ouvertes s'il estime n'avoir pas pleinement obtenu satisfaction.

# **Le « paysage français » de la transparence administrative s'est profondément modifié depuis dix ans**

Cette modification est double.

## **Cette modification concerne tout d'abord l'attitude des administrations**

Collectivités locales ou administrations centrales, établissements publics nationaux ou services préfectoraux, quelle que soit leur nature juridique, les organismes publics se sont, depuis dix ans, familiarisés avec l'idée de la transparence. A la suite d'un refus d'accès de leurs services, le plus souvent né d'une négligence, plus rarement délibéré, beaucoup de responsables d'administration ont pris conscience de la nécessité d'aborder cette question de manière prospective et non exclusivement défensive.

Cette petite « révolution culturelle » transparait au travers des nombreuses mesures d'organisation de la communication des documents administratifs adoptées dans les services : arrêtés municipaux fixant la tarification des photocopies et les heures d'ouverture des services des mairies à la consultation; création de bulletins officiels destinés à signaler l'existence et le lieu de consultation des documents; mise en place de services de documentation dotés d'un bureau d'accueil du public; affichage systématique de la composition des jurys ou du règlement des concours; publication de rapports techniques ou d'inspection élaborés par de hauts fonctionnaires et qui, jadis, n'auraient connu d'autre mode de diffusion que celui de la rumeur publique... Liberté pionnière, et naguère improvisée, la liberté d'accès aux documents s'est installée aujourd'hui dans les pratiques administratives.

Cependant, plusieurs signes révèlent la relative fragilité de cette toute jeune liberté : le souci exprimé par la plupart des directeurs d'administration centrale de voir centraliser le traitement des demandes d'accès par un seul service, le plus souvent spécialisé dans les affaires juridiques, alors même qu'une déconcentration est un gage de plus grandes rapidité et efficacité dans la mise en oeuvre des règles de transparence; le nombre toujours important des refus tacites de communication, qui montre que les administrations sont encore enclines à opter pour la solution, peu glorieuse, du « silence administratif » qui leur permet d'éviter de motiver un refus d'accès.

## **Le changement affecte, dans une moindre mesure, la nature des demandes**

Certes la liberté d'accès jouit d'une vitalité particulière à Paris et dans les grandes villes du centre et du sud de la France, certes elle reste encore trop souvent le privilège d'individus de sexe masculin, âgé de quarante ans au moins et appartenant ou ayant appartenu à l'administration ou à un organisme public.

Et pourtant, l'usage de ce droit semble se démocratiser : de plus en plus fréquent dans les zones rurales, il est devenu un outil utilisé par les particuliers dans des domaines toujours plus nombreux (urbanisme, environnement, fiscalité).

Un effort est entrepris par la CADA pour faire connaître la loi à des citoyens plus jeunes. Une référence à la loi pourrait utilement être insérée dans les programmes d'instruction civique.

Une certaine stabilité caractérise la nature des demandes d'avis, les préoccupations personnelles prenant largement le pas sur l'intérêt exprimé ou supposé pour la chose publique. Les demandes ont majoritairement pour objet les dossiers personnels des requérants (dossier de pension, dossier fiscal, dossier d'hospitalisation, copies de concours, notation d'un fonctionnaire). Force est de constater que l'intervention de la loi n'a pas suscité un intérêt accru de l'intérêt pour la chose publique.

Par ailleurs un phénomène inquiétant, quoique d'ampleur heureusement limitée, est apparu : l'utilisation systématique de la loi visant à empêcher le fonctionnement normal d'une administration. La CADA n'hésite plus à faire obstacle à ces comportements abusifs en déclarant irrecevables les requêtes présentant de telles caractéristiques.

Troisième partie

## **Le panorama d'activité de la CADA en 1988-1989**

L'accroissement de l'activité de la CADA en 1988-1989 peut être attribué, pour l'essentiel, à l'essor des demandes d'avis. Tout en représentant une part moindre du travail de la Commission, les demandes de conseil sont elles aussi en augmentation. Par ailleurs, la réforme de la procédure d'accès aux documents administratifs, intervenue au mois de mai 1988, si elle n'a pas modifié l'économie de la loi de 1978, n'a pas été, comme on le verra, sans répercussion sur l'activité de la Commission.

### **La croissance rapide de l'activité de la Commission**

La Commission est saisie le plus souvent par des particuliers qui se sont vus opposer par l'administration un refus de communication de document. La CADA émet alors un avis sur le caractère communicable du document demandé. Représentant 90 % des affaires soumises à la Commission, les demandes d'avis ont doublé depuis 1984. Elles ont pratiquement atteint les deux milliers en 1989.

Comme on l'a déjà noté, deux interprétations peuvent être données de ce gonflement du flux des demandes d'avis. L'une verrait dans ce phénomène le signe d'une hostilité croissante des administrations au principe de la transparence. L'autre, plus vraisemblable, l'analyserait comme la rançon d'une meilleure connaissance par le grand public du dispositif légal, la multiplication des requêtes n'étant autre qu'un effet différé de la multiplication des demandes d'accès.



La Commission s'est constamment efforcée de faire connaître la loi qu'elle a pour mission de défendre, voyant dans l'ignorance de celle-ci l'un des plus solides verrous de l'opacité administrative. Bien des efforts restent pourtant à faire pour que la loi entre pleinement dans la vie de la cité.

Les statistiques d'évolution des demandes de conseil montrent de la part des collectivités publiques un souci permanent de prévenir les litiges en s'informant régulièrement des positions prises par la CADA afin d'adapter, si nécessaire, leurs règles internes de fonctionnement (voir tableau 2).

## **La modification de la procédure d'accès aux documents administratifs**

La procédure d'accès aux documents administratifs a connu au cours de l'année 1988 une importante réforme visant à la fois à en clarifier les modalités et à en abréger la durée.

### **La clarification de la procédure**

Le décret du 28 avril 1988 a tout d'abord codifié deux règles jurisprudentielles qui avaient sensiblement affecté la physionomie de la procédure d'accès telle qu'instituée par l'article 7 de la loi de 1978.

Ont ainsi acquis valeur réglementaire :

- la jurisprudence Commaret (Conseil d'État, M<sup>me</sup> Commaret, 19 février 1982) qui avait fait de la saisine de la CADA un préalable obligatoire à tout recours contentieux;
- la jurisprudence Alurely (Conseil d'État, ministre de l'Urbanisme et du Transport c/Atelier libre d'urbanisme de la région lyonnaise, 11 février 1983) en vertu de laquelle le silence gardé par l'autorité compétente pendant plus de quatre mois à compter de la saisine de la CADA vaut décision définitive de refus dont l'annulation peut être demandée au juge administratif;
- la jurisprudence de Rothiacob (Conseil d'État, M. de Rothiacob, 25 juillet 1986) qui rend obligatoire sous peine de forclusion la saisine de la Commission dans le délai du recours contentieux ayant couru contre la décision de refus.

## **Une durée de procédure abrégée**

Le délai au terme duquel le silence de l'administration doit être regardé comme un refus tacite est divisé par deux : un mois au lieu de deux mois. C'est à l'issue de ce délai que peut être saisie la CADA.

Le silence gardé par l'administration pendant un délai de deux mois (au lieu de quatre) à compter de la saisine de la Commission par le demandeur fait naître à son encontre une décision de refus de communication qui peut être déférée au juge administratif.

Enfin, l'administration est tenue d'informer la CADA de la suite qu'elle donne à son avis dans le mois (et non plus les deux mois) de la réception de celui-ci.

Il en résulte un nouveau dispositif plus avantageux pour l'utilisateur : en cas de silence persistant d'une administration destinataire d'une demande d'accès, il pourra saisir la juridiction administrative après trois mois et non plus six mois de procédure.

Pour pouvoir assurer ces nouveaux délais, la Commission a décidé de multiplier les séances d'examen des affaires : les séances se tiennent donc tous les quinze jours au lieu de toutes les trois semaines. En 1988, la Commission s'est réunie 21 fois. Elle a tenu 23 séances en 1989. Ces chiffres sont à opposer aux 14 séances de 1987 et aux 16 séances de 1986 ou 1985. Cette mobilisation des membres et des rapporteurs, associée à l'informatisation du secrétariat, a effectivement permis à la CADA d'améliorer ses délais d'instruction : 24 jours seulement lui sont aujourd'hui nécessaires pour répondre à une requête si l'on écarte les affaires reportées pour supplément d'instruction, dont le taux, de 13% en 1986, a chuté à 4% ; si l'on inclut toutes les affaires, on atteint le score très honorable de 27 jours, nettement en deçà du seuil réglementaire d'un mois.

Il faut d'ailleurs noter que l'administration s'est rapidement conformée aux nouveaux délais qui lui étaient imposés.

La réduction à un mois du délai constitutif du refus implicite d'accès, instaurée par le décret du 28 avril 1988, laissait craindre que le retard pris par les administrations saisies d'une demande de communication de documents ne soit à l'origine d'une multiplication artificielle des refus implicites, en l'absence de toute volonté de la part desdites administrations de faire obstacle à l'application de la loi. L'expérience montre qu'il n'en est rien. Une enquête réalisée sur un échantillon de mille affaires montre que la proportion des refus implicites et explicites reste pratiquement inchangée : environ 40 % de refus exprès pour 60 % de refus tacites.

Plus d'un an après l'intervention du décret, le bilan apparaît largement positif : la réduction de la durée d'instruction des affaires comme du délai de réponse des administrations a permis de satisfaire plus rapidement mais aussi plus efficacement aux demandes de communication des requérants.

## L'origine des demandes

Au terme de ce panorama rapide de l'activité de la CADA, il est intéressant d'étudier plus précisément les « partenaires » de la Commission. Quels sont ces utilisateurs toujours plus nombreux de la loi dite de « transparence administrative » ? Quelle est l'attitude de l'administration face à des demandes multipliées ?

Tableau 5

### Répartition des demandes d'avis par catégories de requérants

	Personnes physiques		Personnes morales privées		Personnes publiques		Total
	Nombre de demandes	%	Nombre de demandes	%	Nombre de demandes	%	
1986	942	82,8	261	16,5	8	0,7	1 211
1987	1 155		154		11		1 320
1988	1 242	68,2	559	30,7	20	1,1	1 821
1989 1 <sup>er</sup> semestre	668	71,0	269	28,7	3	0,3	940
Total/moyenne	4 007	75,7	1 243	23,5	42	0,8	5 292

Il apparaît dans ce tableau qu'après une légère pause en 1986-1987, la progression des demandes des personnes morales de droit privé a repris en 1988-1989, surtout en 1988. Le succès de la loi auprès de cette catégorie de requérants peut essentiellement être attribué aux associations ou syndicats. On peut relever en revanche le recours encore timide des sociétés : moins de 50 demandes d'avis sur plus de 800 émanant de personnes morales de droit privé en 1988 et au premier semestre 1989.

Malgré cette progression globale des demandes émanant de personnes morales de droit privé, les personnes physiques représentent toujours les plus gros bataillons de requérants. Ces particuliers ont souvent recours à

la CADA dans le cadre d'un conflit personnel avec l'administration : problème d'avancement, de retraite ou, par exemple, désaccord avec l'administration fiscale. Ces demandes personnelles naissent également d'un manque d'information au sein des établissements hospitaliers.

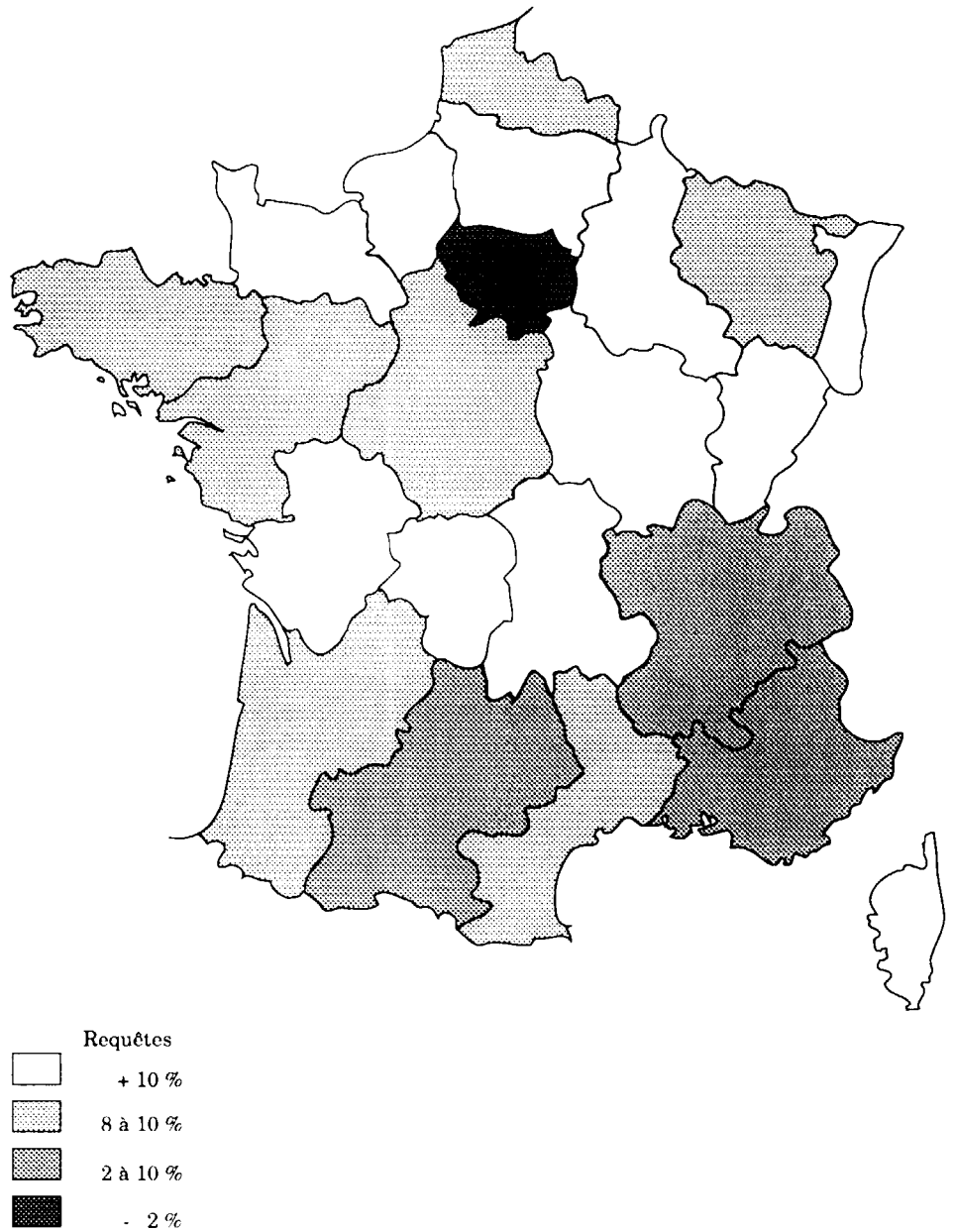
L'étude des demandes de conseil par type d'administration révèle une nette prépondérance des demandes des communes, qui sont à l'origine de 52,1 % des conseils. L'État se place au second rang. Parmi ses services, l'administration préfectorale occupe la première place avec 55,4 % des conseils émis en direction d'administrations de l'État en 1988. Quelques services administratifs particulièrement sollicités par leurs administrés ont, également, adopté une attitude préventive : les DDASS, les rectorats. Au total les autorités qui ont recours aux conseils de la Commission sont souvent des autorités décentralisées ou déconcentrées. Par ailleurs, les demandes formulées par des établissements publics émanent le plus souvent d'établissements publics territoriaux.

L'analyse géographique des demandes d'avis révèle de notables différences régionales.

L'Ile-de-France représente à elle seule 33 % des requêtes en 1988 et au premier semestre de 1989. Si l'on ajoute les demandes des régions Provence-Côte d'Azur, Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées, on atteint près de 60 % des affaires traitées par la CADA. A l'opposé, 29 départements représentent moins de 6 % des demandes, avec moins de dix requêtes chacun en 18 mois. Si l'opposition Province Ile-de-France est forte (67 % contre 33 %), elle ne doit pas dissimuler d'importants contrastes entre régions de province. Les vingt-trois requêtes émanant de Champagne-Ardenne sont bien peu au regard des près de trois cents demandes recensées en Provence-Côte d'Azur.

Si les différences de vitalité économique entre les régions expliquent avant tout les écarts apparus dans l'origine et la densité des requêtes, une autre source de disparité naît de l'extrême, voire excessive, activité de telle ou telle association implantée localement (en Haute-Garonne notamment, où une association de défense des justiciables opère un exercice intensif de son droit d'accès). Mais l'activité particulière de ces associations ou syndicats n'explique pas tout. Serait-ce alors l'attitude exceptionnellement active des citoyens de ces régions ou des réticences propres à leurs administrations? Sans doute faudrait-il mener des études plus approfondies pour mieux comprendre ces différences régionales.

Graphique 1  
Origine des demandes d'avis et de conseil



## **L'objet des requêtes**

Une classification thématique des requêtes révèle le poids des avis intervenus dans le domaine de l'environnement et de l'urbanisme (20 %), de la fonction publique (18,1 %) ainsi que de la santé et des affaires sociales (11,5%). Sont importants également le domaine de l'économie et des finances, et notamment de la fiscalité, et celui de l'ordre public. Si les thèmes de la fonction publique, de la santé et de la fiscalité révèlent des revendications très personnelles, le plus souvent préalables à un contentieux, l'importance des thèmes de l'environnement et de l'urbanisme indique des préoccupations d'intérêt général. Sur ces thèmes, la saisine est souvent le fait d'associations de défense et les documents d'intérêt général (études, rapports, plans...) figurent fréquemment dans la liste des pièces sollicitées.

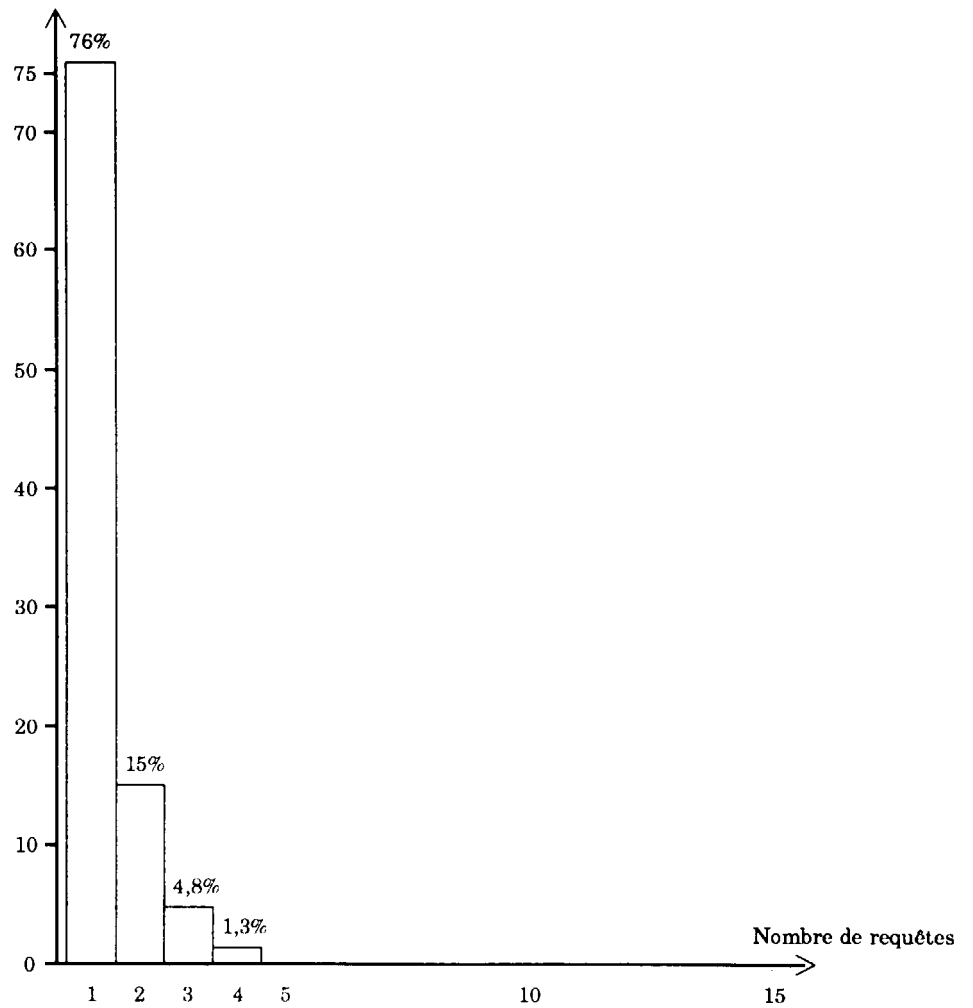
On note, en outre, une précision accrue des requêtes, loin du flou des appellations des débuts d'exercice du droit d'accès. Le requérant sollicite telle ou telle pièce précise et non plus un vague « dossier ». Ces demandes, de mieux en mieux libellées, révèlent une meilleure connaissance des formes du travail administratif. Une remarque peut être faite à propos de la communication des copies d'examens ou concours : après plusieurs avis de la Commission favorables à la communication de ces pièces ainsi qu'un arrêt en ce sens du Conseil d'État (Ministre de la Santé c/ Tête, 8 avril 1987), la CADA perçoit les effets de sa jurisprudence à travers le recul des demandes concernant ce type de documents. Les recteurs semblent donc avoir aujourd'hui largement mis en oeuvre les dispositions de la loi de 1978.

## **La fréquence de l'exercice du droit d'accès**

Un autre angle d'approche consiste à étudier l'appel plus ou moins répétitif qui est fait à l'intervention de la CADA. Un graphique faisant état du nombre de requêtes par requérant est révélateur de l'attitude des demandeurs à l'égard de la Commission.

Graphique 2  
Nombre moyen de requêtes/requérant

Proportion des requérants  
(en %)



*Observations :* 97,1 % des requérants introduisent une à quatre requêtes ;  
2,9 % des requérants forment plus de cinq requêtes ;  
parmi eux une proportion de 1 % déposent plus de vingt requêtes.

Il apparaît qu'une grande majorité des requérants ne font qu'une requête, 76 % précisément. Besoin d'une information précise ou conflit ponctuel avec l'administration, les recours à la CADA sont le plus souvent uniques. 15 % des requérants font pourtant deux demandes. Il faut en partie voir là les effets de la « jurisprudence » dite « Audebert ». Il résulte de cette jurisprudence du Conseil d'État que le requérant partiellement satisfait par l'administration après l'intervention de la CADA doit saisir à nouveau la Commission du refus de communication des pièces manquantes.

En tout cas, le graphique indique clairement que 97 % des demandeurs ne déposent pas plus de 4 requêtes. Restent 3 % de demandeurs dont le nombre de requêtes excède 4 et surtout 1 % ayant recouru à plus de 20 reprises à la Commission. Parmi ceux-ci se trouvent des représentants d'associations ou de syndicats poursuivant une enquête précise, parfois sensible, qui les amène à renouveler leurs demandes. Mais on y rencontre également des requérants animés d'intentions manifestement procéduriers dont les demandes sont déclarées abusives par la Commission et ce, en fonction de deux critères: le nombre élevé des demandes et la volonté de perturber le fonctionnement de l'administration. Ces requérants abusifs se voient généralement opposer une irrecevabilité partielle ou totale tirée de l'abus de droit. Fort heureusement, ils ne représentent qu'une très faible proportion des requérants.

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

On trouvera dans le tableau ci-dessous le taux d'avis favorables effectivement suivis de la communication des documents par l'administration, ceci sur une période de sept ans.

Tableau 6

**Suites données par les administrations aux avis favorables de la Commission** (en % des avis favorables)

Période	1982/1983	1984/1985	1986/1987	1988/1989
Avis suivis	91,0	90,0	82,0	71,5
Avis non suivis	6,0	6,5	12,0	10,5
Sans réponse de l'administration	3,0	3,5	6,0	18,0



La notable diminution observée de la proportion des avis favorables suivis par l'administration doit être, en premier lieu, relativisée. Le chiffre obtenu pour l'exercice 1988-1989 ne reflète pas exactement une réalité qui devrait être sensiblement supérieure, le taux de non réponse de l'administration ayant augmenté dans des proportions importantes.

En second lieu, la baisse constante du taux d'avis suivis, enregistrée sur la période de référence, ne doit pas être comprise comme la manifestation d'un durcissement de la position des administrations ou d'un affaiblissement de l'influence de la CADA. Au contraire, elle traduit clairement la survenance d'une phase nouvelle dans la mise en oeuvre de la loi de 1978. Sollicitée au début pour des affaires simples, la loi étant encore peu connue, la Commission n'a pas eu de mal à faire entendre sa position et a enregistré alors ses meilleurs scores. Mais la loi entrant progressivement dans les pratiques administratives, les demandes des usagers sont devenues plus audacieuses et également plus complexes. La CADA doit de ce fait affiner sa délimitation du secret administratif, obligée pour cela de se livrer parfois, sous le contrôle du juge, à de subtiles interprétations. Cette « technicité » accrue de la médiation opérée par la CADA ouvre plus largement le champ à la contestation de ses avis par les administrations. Ces dernières choisiront davantage que par le passé d'ignorer délibérément un avis de la Commission, afin de donner au juge la possibilité de trancher tel ou tel point de l'application de la loi de 1978.

Mais il serait faux de croire que le taux d'avis suivis est uniforme. Il varie au contraire en fonction de multiples facteurs tenant aussi bien à l'administration mise en cause qu'à la nature de l'affaire. C'est ce que montrent les tableaux ci-dessous.

Tableau 7

**Taux d'avis suivis/catégorie d'administration en 1988 (en %)**

	État	Département et région	Communes	Autres (EPE, EPT, OSP)
Avis favorables /avis rendus	43,7	3,8	32,0	20,5
Avis suivis et partiellement suivis /avis favorables	66,7	75,3	65,4	69,0
Avis non suivis /avis favorables	14,0	7,5	7,6	7,6
Avis sans réponse /avis favorables	19,3	17,2	27,0	15,5

Tableau 8

**Taux d'avis suivis en fonction de la nature de la requête (en %)**

	Avis favorables /avis rendus	Avis suivis et partiellement suivis/avis favorables	Avis non suivis/avis favorables	Avis sans réponse/avis favorables
Affaire sociales	40,7	76,2	7,9	15,9
Défense	53,7	35,7	64,3	—
Économie et Finances	54,0	68,6	10,4	21,0
Éducation nationale	62,0	77,4	7,1	15,5
Équipement	31,0	74,2	11,9	13,9
Intérieur	24,0	70,8	7,2	22,0
P et T	15,0	60,0	20,0	20,0
Préfectures	78,0	75,6	9,5	14,9
Autres	46,0	60,9	15,3	23,8

Tableau 9

**Taux d'avis suivis en fonction de la taille des communes en 1988 (en %)**

	Avis suivis et partiellement suivis	Avis non suivis ou sans réponse
plus de 100 000 habitants	65,0	35,0
de 30 000 à 100 000 habitants	75,0	25,0
de 2 000 à 30 000 habitants	68,4	31,6
moins de 2 000 habitants	61,6	38,4

Quelques précisions peuvent utilement être apportées à ces tableaux. Ainsi, si le ministère de l'Économie et des Finances, et particulièrement la Direction générale des impôts autrefois bien réticente, s'honorent comme l'Éducation nationale d'un pourcentage d'avis suivis supérieur à la moyenne, le ministère de la Défense arbore des chiffres radicalement opposés à ceux de la plupart des administrations : 36 % d'avis suivis pour les affaires examinées en 1988 et au premier semestre 1989. Il est vrai que le nombre peu élevé des requêtes instruites auprès de cette administration atténue la portée de ces chiffres tout en étant révélateur d'une certaine autocensure de la part des usagers.

De la même manière, il apparaît que les réticences des administrations communales sont plus importantes dans les petites communes de moins de 2 000 habitants et dans les villes de plus de 100 000 habitants.

Une classification des avis suivis par thèmes révèle que le succès des requêtes est plus assuré dans les domaines des affaires sociales, des

contrats et marchés, de l'ordre public et des transports que dans ceux de la défense ou du travail.

Ces chiffres disparates ne doivent pas dissimuler l'influence accrue de la Commission. A ce titre, la progression du nombre des requêtes déclarées sans objet parce que les documents ont été communiqués au cours de la procédure d'instruction est significative.

Tableau 10

**Évolution du nombre de demandes déclarées sans objet en raison de la communication des documents après saisine de la CADA (depuis 5 ans)**

Année	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Nombre	108	96	114	134	288	390
Pourcentage des affaires traitées	11,0	10,9	9,4	10,1	15,8	18,6

Que signifie ce tableau ? Il indique qu'un nombre croissant d'administrations communiquent les documents sollicités aussitôt la Commission saisie, sans attendre son avis. Cette évolution est révélatrice de l'impact sur l'administration d'une simple saisine de la CADA. Si elle a négligé, en temps utile, de répondre à la demande d'un particulier, l'administration ne souhaite pas pour autant demeurer dans l'illégalité. Aussi satisfait-elle souvent à la demande du requérant dès après la première prise de contact avec le rapporteur chargé par la CADA de l'instruction de la requête.

Quatrième partie

# Les statistiques d'activité

## Généralités

Nombre total de demandes:

2 054 en 1988

2 098 en 1989

Demandes d'avis : 89 %

Demandes de conseils des administrations : 11%

## Répartition des saisines par thèmes

— Affaires sociales .....	10,8 %
— Agriculture.....	1,8 %
— Contrats marchés .....	2,0 %
— Culture .....	1,2 %
— Défense .....	1,3 %
— Divers .....	2,2 %
— Économie et finances.....	7,7 %
— Élections.....	1,3 %
— Enseignement et formation .....	4,0 %
— Environnement .....	6,3 %
— Fiscalité .....	7,0 %

— Fonction publique.....	18,5 %
— Industrie.....	1,0 %
— Justice.....	7,2 %
— Loisirs.....	0,5 %
— Ordre public .....	7,6 %
— P et T .....	1,5 %
— Relations extérieures .....	0,5 %
— Transports .....	1,5 %
— Travail .....	2,6 %
— Urbanisme .....	13,5 %

## **Les catégories d'administrations mises en cause**

— État .....	49,4 %
— Communes .....	26,0 %
— Établissements publics territoriaux .....	10,0 %
— Organismes de droit privé chargés d'une mission de service public .....	6,3 %
— Établissements publics d'État .....	4,0 %
— Départements .....	3,0 %
— Autres organismes (privés).....	0,8 %
— Régions.....	0,5 %

## **Les types de documents demandés**

— Actes .....	1,0 %
— Attestations .....	2,2 %
— Autorisations.....	1,5 %
— Avis .....	3,6 %

— Budgets.....	5,8 %
— Comptes .....	1,3 %
— Comptes rendus .....	1,5 %
— Contrats .....	1,3 %
— Conventions.....	1,3 %
— Copies de concours .....	1,0 %
— Décisions .....	2,4 %
— Déclarations .....	0,6 %
— Délibérations.....	4,0 %
— Dossiers .....	7,7 %
— Dossiers médicaux .....	4,4 %
— Dossiers personnels (non médicaux) .....	7,8 %
— Enquêtes.....	3,7 %
— Études.....	1,0 %
— Factures .....	1,4 %
— Fiches .....	1,2 %
— Lettres .....	6,0 %
— Listes .....	8,8 %
— Notes.....	2,0 %
— Plans .....	2,3 %
— PV .....	6,5 %
— Rapports.....	10,3 %
— Registres.....	1,3 %
— Relevés .....	2,7 %
— Textes .....	4,0 %
— Divers .....	1,9 %

## **Les différents avis de la Commission**

### **Le sens des avis**

— Avis favorables .....	43,5 %
— Demandes sans objet.....	27,0 %

— Demandes irrecevables .....	14,5 %
— Avis défavorables .....	8,5 %
— Avis d'incompétence.....	6,5 %

## **Répartition des avis non favorables par types de motivation**

### **Les avis défavorables**

— vie privée .....	46,2 %
— document préparatoire .....	15,5 %
— secret industriel et commercial .....	15,0 %
— risque d'atteinte à une procédure .....	5,0 %
— secret des délibérations du Gouvernement .....	5,0 %
— sécurité publique .....	4,2 %
— document inachevé.....	3,3 %
— avis du Conseil d'État et des tribunaux administratifs .....	3,0 %
— secret fiscal ou des douanes.....	1,3 %
— secret protégé par la loi .....	0,5 %
— secret de la défense .....	0,5 %
— secret diplomatique .....	0,5 %

### **Les avis d'incompétence**

— document relevant de l'autorité judiciaire .....	47,3 %
— document privé .....	22,2 %
— document juridictionnel .....	16,3 %
— loi spéciale .....	11,4 %
— compétence de la CNIL.....	2,3 %

### **Les avis d'irrecevabilité**

— demande de renseignement .....	26,7 %
— demande abusive .....	23,7 %

— demande imprécise .....	12,0 %
— demande mal dirigée .....	9,0 %
— demande d'établissement de document .....	5,7 %
— refus non établi.....	5,3 %
— document publié .....	4,7 %
— demande de motivation .....	3,8 %
— demande d'abonnement.....	3,3 %
— demande de révision d'avis.....	2,3 %
— défaut de demande préalable .....	2,2 %
— demande prématurée .....	1,0 %
— demande tardive .....	0,3 %

#### **Les demandes sans objet**

— document communiqué .....	51,3 %
— désistement .....	4,2 %
— document inexistant.....	43,1 %
— document détruit .....	1,4 %

### **Répartition régionale des demandes**

— Alsace .....	1,2 %
— Aquitaine .....	5,2 %
— Auvergne .....	1,5 %
— Basse-Normandie .....	1,5 %
— Bourgogne .....	1,1 %
— Bretagne.....	3,8 %
— Centre .....	3,3 %
— Champagne-Ardenne .....	0,8 %
— Corse.....	1,6 %
— Franche-Comté .....	1,5 %
— Haute-Normandie .....	2,0 %
— Ile-de-France .....	3,2 %



— Languedoc-Roussillon .....	3,8 %
— Limousin .....	1,2 %
— Lorraine .....	2,8 %
— Midi-Pyrénées .....	8,0 %
— Nord-Pas-de-Calais.....	3,8 %
— Pays de la Loire .....	2,5 %
— Picardie .....	1,4 %
— Poitou-Charentes .....	1,5 %
— Provence-Alpes-Côte d'Azur .....	8,6 %
— Rhône-Alpes.....	8,7 %
— DOM .....	1,0 %

Cinquième partie

## **Les grands avis de la Commission en 1988 - 1989**

*Conseil au chef de l'Inspection générale des affaires sociales, 16  
juin 1988*

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 16 juin 1988 votre demande de conseil relative aux modalités de communication des documents élaborés par des techniciens psychosociaux (psychologue, assistant social, éducateur...) tels que les rapports d'enquête sociale ou bilans psychologiques.

La Commission a observé qu'hormis le cas où ces documents ont été réalisés par une équipe dirigée par un médecin et joints à un dossier médical dont ils sont indivisibles, la loi de 1978 ne permet, en l'état, aucune autre communication que directe, par consultation ou reproduction, aux personnes intéressées, par application de l'article 6 bis de la loi, les seules réserves pouvant être fondées sur les exceptions prévues à l'article 6 de la loi.

*Conseil au ministre chargé des Transports, 16 juin 1988*

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 16 juin 1988 votre demande de conseil relative à la communication des rapports annuels d'activité contenant l'état des infractions constatées et poursuivies par les membres de l'inspection du travail des transports.

La Commission a estimé que de tels rapports constituent des documents administratifs communicables de plein droit dès lors qu'ils ne contiennent ni mention de caractère nominatif, ni information dont la communication serait de nature à porter atteinte au secret industriel et commercial.

La Commission a cependant estimé que lorsqu'un rapport concerne l'activité d'un seul inspecteur du travail pour une circonscription administrative donnée, sa communication serait de nature à permettre sur cet agent l'exercice d'une « influence extérieure indue » au sens des dispositions de l'article 6 de la convention n° 81 sur l'inspection du travail de l'organisation internationale du travail.

La Commission a, en conséquence, émis un avis défavorable à la communication des rapports annuels établis sur l'activité isolée d'un inspecteur du travail.

La Commission a enfin rappelé que la loi du 17 juillet 1978 n'a eu ni pour objet ni pour effet de contraindre l'administration à élaborer des documents d'information dans une présentation autre que celle utilisée pour son propre usage.

#### *Avis Zeller, 20 octobre 1988*

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 20 octobre 1988 les demandes dont vous l'avez saisie par lettre du 26 septembre 1988.

La Commission a, en premier lieu, considéré qu'elle était compétente pour connaître de vos demandes, la Société française des messageries internationales étant un organisme privé chargé de la gestion d'un service public au sens de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

La Commission a, en second lieu, émis un avis dont le sens est favorable à la communication des conventions passées entre la SFMI et la poste et entre la SFMI et la SOMEPOST ainsi que des pièces annexées à ces conventions qui, comme tout contrat administratif, sont des documents administratifs communicables à toute personne en faisant la demande.

S'agissant en revanche des autres demandes relatives au compte rendu de l'assemblée générale extraordinaire de la SFMI du 23 juin 1987, au bilan d'activité de la SFMI pour l'année 1987, au rapport relatif à la segmentation du marché entre chronopost et Tat-Express, et à la correspondance du président de la SFMI, la Commission a estimé que ces documents administratifs ne sont pas communicables à un tiers dans la mesure où ils contiennent des informations protégées par le secret en matière industrielle et commerciale en application de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1987.

***Avis Lafarge, 19 janvier 1989***

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 19 janvier 1989.

Elle a émis, sur le fondement de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, un avis dont le sens est favorable à la communication, à Maître Lafarge, de l'ensemble du dossier d'instruction de la demande d'autorisation de jeux présentée par le casino « Lion Blanc » à Saint-Galmier et notamment du procès-verbal des délibérations de la commission supérieure des jeux et du rapport de la sous-direction des courses et des jeux relatifs à cette demande.

La Commission a notamment considéré que la communication de ces documents, qui ne peuvent être considérés comme préparatoires, dès lors que la décision d'autorisation de jeux est intervenue, ne risque de porter atteinte ni à la sécurité publique, ni au secret des délibérations du gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif.

***Avis Scapel, 19 janvier 1989***

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 19 janvier 1989 la demande dont vous l'avez saisie par lettre du 29 décembre 1988.

La Commission a constaté que le rapport relatif à la situation de la concurrence dans le secteur de la semoule de blé dur, rédigé par M. Bailly-Caplan pour la direction nationale des enquêtes de la concurrence du ministère de l'Économie et des Finances, n'est pour l'heure qu'un document préparatoire et que, par conséquent, en l'état et sans préjuger les conditions de sa communication à compter de la date à laquelle il aura acquis un caractère définitif, votre demande tendant à la communication de ce document n'est pas recevable à ce jour.

La Commission a adressé cet avis au ministre de l'Économie et des Finances.

***Conseil au ministre de l'Éducation nationale, 16 février 1989***

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 16 février 1989 votre demande de conseil relative à la communication à des organisations syndicales du dossier-bilan de la

collecte et de la répartition de la taxe d'apprentissage, pour l'ensemble des établissements scolaires concernés du département d'Eure-et-Loir.

La Commission a relevé, après avoir pris connaissance du document dont il s'agit, que sa communication n'était susceptible de porter atteinte à aucun des secrets énumérés à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978.

Elle a en conséquence émis un avis favorable à sa communication.

***Avis Ryckelynck, 23 mars 1989***

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné votre demande d'avis dans sa séance du 23 mars 1989.

Après avoir constaté que la définition que l'article L.411-1 du code de la construction et de l'habitation donne à leur mission conduit à ranger les sociétés anonymes coopératives de HLM au nombre des organismes privés chargés de la gestion d'un service public visés à l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

La Commission a émis un avis favorable à la communication du rapport de l'assemblée générale de la société pour l'année 1987 (y compris l'annexe relative aux services extérieurs) et de la convention de gestion passée entre cette société et la société d'HLM « Le Foyer d'Armor ».

Ces documents, qui ont un lien direct avec l'exécution du service public, présentent, en effet, un caractère administratif et sont communicables de plein droit aux personnes qui en font la demande, en application de l'article 2 précité de la loi du 17 juillet 1978.

La Commission a, en revanche, constaté que les deux autres points de votre demande sont dépourvus d'objet, dès lors qu'aucun document ne ventile le compte « rémunérations et frais des dirigeants » et que la société d'HLM n'a pas qualité pour communiquer les statuts d'une association de gestion des constructeurs sociaux de Bretagne qui est indépendante d'elle-même.

La Commission a adressé cet avis au directeur de la société d'HLM de Lorient.

***Avis Bertin, 20 avril 1989***

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 20 avril 1989 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 12 avril 1989.

La Commission a constaté que la « circulaire » du procureur général près la cour d'appel de Paris en date du 18 janvier 1989, citée dans *Le Monde* du 27 janvier, constitue un document de travail émanant des services juridictionnels et concourant à l'instruction des affaires ou à la formation des jugements, ainsi que l'a indiqué le Conseil d'État dans une décision du 9 mars 1983 ; dès lors, cette circulaire n'entre pas dans le champ d'application de la loi et la Commission s'est, en conséquence, estimée incompétente pour se prononcer sur les modalités éventuelles de sa communication.

La Commission a adressé cet avis au procureur général près la cour d'appel de Paris.

#### ***Avis David, 31 août 1989***

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 31 août 1989 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 4 août 1989, portant sur votre demande de communication de documents relatifs à la réunion du collège de la Commission des opérations de Bourse du 9 juin 1989.

La Commission a, dans un premier temps, considéré que les documents en cause - le procès-verbal de la réunion et les documents établis pour préparer la séance - sont des documents administratifs au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978.

La Commission a, en second lieu, constaté qu'aucun des secrets prévus à l'article 6 de la loi, susceptibles d'être invoqués pour refuser la communication de documents, n'était applicable en l'espèce. En particulier, la Commission a estimé que le secret des délibérations des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ne saurait être retenu au bénéfice de la Commission des opérations de Bourse, qui est une autorité administrative indépendante.

La Commission a, par conséquent, rendu un avis dont le sens est favorable à votre demande.

La Commission a adressé cet avis au président de la Commission des opérations de Bourse.

***Avis De Popow, 31 août 1989***

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 31 août 1989 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue le 10 août à son secrétariat.

La Commission a émis un avis favorable à la communication de la grille d'évaluation générale du concours d'attaché principal de l'INSEE en 1989 ainsi que de la liste des candidats et des binômes correspondants si celle-ci est encore disponible. Ces documents présentent en effet un caractère administratif et sont donc communicables de plein droit aux personnes qui en font la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

Le directeur général de l'INSEE, en réponse à la demande qui lui a été adressée, ayant en outre informé la Commission que votre note vous a été communiquée et que les appréciations vous concernant n'ont pas été conservées par les membres du jury, cette partie de votre demande est donc devenue sans objet.

La Commission a adressé cet avis au directeur général de l'INSEE.

***Conseil au maire de Nogent-sur-Marne, 31 août 1989***

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 31 août 1989 votre demande de conseil relative à la communication d'un acte de vente notarié passé entre la ville de Nogent-sur-Marne et la SCI du val de Beauté pour l'aménagement d'un terrain.

La Commission a constaté que cette opération, qui tend à la réalisation d'équipements collectifs au bénéfice des habitants de la commune, présente un caractère d'utilité publique et qu'elle a fait l'objet d'une approbation par deux délibérations du conseil municipal en date des 18 décembre 1987 et 30 mars 1988.

Elle a, par conséquent, considéré que ce document est un document administratif au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978, et qu'il est communicable de plein droit à toute personne qui en fait la demande, sur le fondement de l'article 2 de ladite loi.

***Conseil au directeur du centre hospitalier de Bordeaux, 14 septembre 1989***

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 14 septembre 1989 votre demande de conseil relative à la communication du registre de la maternité de l'hôpital Pellegrin.

La Commission a estimé que la communication de ce registre à des tiers est susceptible de porter atteinte à la vie privée des personnes dont le nom y est mentionné et qu'en conséquence, il convient d'en réserver la consultation à ces seules personnes et pour les seuls passages les intéressant.

S'agissant du cas particulier d'un enfant né dans l'établissement hospitalier, la Commission a estimé que le secret de la vie privée de sa mère ne peut lui être opposé s'il apporte la preuve de sa filiation. En revanche, toutes recherches aux fins d'établir une telle filiation, sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, peuvent se voir opposer un refus de l'administration fondé sur l'une des exceptions prévues à l'article 6 de la loi précitée, au motif que la communication du registre est susceptible de porter atteinte à la vie privée des personnes dont le nom y est mentionné.



Sixième partie

## **La Commission et ses collaborateurs depuis dix ans**

### **Les membres de la Commission**

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

##### *en qualité de titulaire*

M. Michel Gentot

M. Dieudonné Mandelkern (jusqu'au mois de juillet 1989)

M. Pierre Ordonneau (jusqu'au mois de juin 1988)

##### *en qualité de suppléant*

M<sup>me</sup> Louise Cadoux

#### *Les membres de la Cour de cassation :*

##### *en qualité de titulaire*

M. Pierre Cordier

M. Jean-Marie Jégu (jusqu'en 1985)

M. Henri Ecal (jusqu'en 1980)

##### *en qualité de suppléant*

M. Jean Lesire

M. Jean Jonquères (jusqu'en 1985)

***Les membres de la Cour des comptes:***

*en qualité de titulaire*

M. Jean Giry  
M. Michel Goldet (jusqu'en 1989)  
M. Roger Humbert (jusqu'en 1985)  
M. Henri Lavigne (jusqu'en 1982)

*en qualité de suppléant*

M<sup>lle</sup> Françoise Venencie  
M. Jacques Bonnet (jusqu'en 1989)  
M. Michel Goldet (jusqu'en 1985)  
M. Jean Bergeras (jusqu'en 1983)

***Les députés:***

*en qualité de titulaire*

M. François Massot  
M. Gérard Léonard (jusqu'en 1988)  
M. Jean-Pierre Michel (jusqu'en 1987)  
M. Alain Richard (jusqu'en 1985)  
M. Alexandre Bolo (jusqu'en 1982)

*en qualité de suppléant*

M. Robert Savy  
M. Dominique Bussereau (jusqu'en 1988)  
M. Edmond Garcin (jusqu'en 1987)  
M. André Lotte (jusqu'en 1985)  
M. Michel Sapin (jusqu'en 1982)

***Les sénateurs:***

*en qualité de titulaire*

M. Charles Jolibois  
M. Pierre Salvi (jusqu'en 1989)  
M. Jacques Thyraud (jusqu'en 1985)

*en qualité de suppléant*

M. Guy Allouche

M. Charles Jolibois (jusqu'en 1989)

M. Lionnel Cherrier (jusqu'en 1983)

M. Pierre Salvi (jusqu'en 1982)

***Les représentants du premier ministre :***

*en qualité de titulaire*

M. Patrick Delage, chargé de mission au Secrétariat général du Gouvernement

M. Jean Gautier, chargé de mission au Secrétariat général du Gouvernement (jusqu'en 1988)

M. Dieudonné Mandelkern, directeur au Secrétariat général du Gouvernement (jusqu'en 1982)

*en qualité de suppléant*

M. Maurice Méda, chargé de mission au Secrétariat général du Gouvernement

M. Marc Sanson, chargé de mission au Secrétariat général du Gouvernement (jusqu'en 1988)

M. Antoine Bousquet, chargé de mission au Secrétariat général du Gouvernement (jusqu'en 1987)

M<sup>me</sup> Corinne Fabre, chargé de mission au Secrétariat général du Gouvernement (jusqu'en 1982)

***Les membres d'un conseil général ou d'un conseil municipal :***

*en qualité de titulaire*

M. François Gautier, conseiller municipal d'Ablon (Val-de-Marne)

M. Yves Pillet, conseiller général de l'Isère (jusqu'en 1988)

M. Jean-Pierre Deneuve, maire de Fécamp (Seine-Maritime), jusqu'en 1982

M. Daniel Pepy, maire de Marray (Indre-et-Loire), jusqu'en 1980

*en qualité de suppléant*

M. Dmitri Georges Lavroff, conseiller municipal de Bordeaux (Gironde)

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

***Les professeurs de l'enseignement supérieur :***

*en qualité de titulaire*

M. Yves Jegouzo, professeur d'université

M. Herbert Maisl, professeur d'université (jusqu'en 1989)

M. Jean Rivéro, professeur honoraire de l'enseignement supérieur (jusqu'en 1985)

*en qualité de suppléant*

M<sup>me</sup> Jacqueline Morand-Deviller, professeur d'université

M. Yves Jegouzo, professeur d'université (jusqu'en 1989)

M. Gérard Timsitt, professeur d'université (jusqu'en 1982)

M. Georges Dupuis, professeur d'université (jusqu'en 1980)

***Les membres ès qualité:***

*le directeur des Archives de France*

M. Jean Favier,

M. Michel Duchein, inspecteur général des archives, suppléant

*le directeur de La Documentation Française*

M. Jean Jenger

M<sup>me</sup> Françoise Gallouédec-Génuys (jusqu'en 1987)

M. Jean-Louis Crémieux-Brilhac (jusqu'en 1982)

M. Jean Burel, directeur-adjoint, suppléant (jusqu'en 1982)

## **Les rapporteurs généraux**

M. Richard Descoings, maître des requêtes au Conseil d'État

M. Guillaume Pepy, maître des requêtes au Conseil d'État  
(jusqu'en 1988)

M. Bruno Lasserre, maître des requêtes au Conseil d'État  
(jusqu'en 1986)

M. Daniel Janicot, maître des requêtes au Conseil d'État  
(jusqu'en 1983)

## **Les rapporteurs**

M. François Daguet, auditeur au Conseil d'État

M. Francis Lamy, auditeur au Conseil d'État

M. Michel Magot, inspecteur adjoint de l'administration

M. Jean-Yves Mckee, magistrat à la Cour d'appel de Paris

M<sup>me</sup> Annie Podeur, auditeur à la Cour des comptes

M<sup>lle</sup> Florence Roussel, administrateur au Sénat

M. Jean-Yves Bertucci, conseiller à la Cour des comptes  
(jusqu'en 1989)

M. Christophe Chantepy, auditeur au Conseil d'État  
(jusqu'en 1988)

M<sup>me</sup> Sylvie Charles, inspecteur adjoint de l'administration  
(jusqu'en 1986)

M. Jean-Pascal Cogeze, inspecteur adjoint de l'administration  
(jusqu'en 1989)

M. Jérôme Contamine, conseiller référendaire à la Cour des comptes  
(jusqu'en 1988)

M. Richard Descoings, auditeur au Conseil d'État  
(jusqu'en 1988)

M. Marc Fornacciari, auditeur au Conseil d'État  
(jusqu'en 1986)

M<sup>me</sup> Francine Mariani-Ducray, administrateur civil  
(jusqu'en 1986)

M. Guillaume Pepy auditeur au Conseil d'État  
(jusqu'en 1986)

M. Jean-Yves Perrot, auditeur à la Cour des comptes  
(jusqu'en 1986)

M. Michel Rouzeau, inspecteur adjoint de l'administration  
(jusqu'en 1988)

M. Marc Solery, conseiller à la Chambre régionale  
des comptes d'Ile-de-France (jusqu'en 1988)

M. Thierry Tuot, auditeur au Conseil d'État  
(jusqu'en 1988)

### **Les chargés de mission**

M. Philippe Belin

M. Patrick Audebert (jusqu'en 1986)

M<sup>me</sup> Joséé Grynbaum (jusqu'en 1984)

### **Le secrétariat de la Commission, aujourd'hui**

M<sup>me</sup> Catherine Leclercq

M. Philippe Colombani

M<sup>me</sup> Élisabeth Étienne

M<sup>lle</sup> Sylviane Fumont

M<sup>lle</sup> Frédérique Jankovic

M<sup>lle</sup> Gisèle Pailleux

Photocomposition et impression  
IMPRIMERIE LOUIS-JEAN  
BP 87 - 05003 GAP Cedex  
Tél. : 92.51.35.23  
Dépôt légal : 336 - Mai 1990  
Imprimé en France