



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Premier ministre

Cada

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

Rapport d'activité de l'année 2001

En 2001, l'activité de la CADA a connu une nouvelle augmentation. La commission traite désormais plus de 400 saisines par mois. A ces demandes écrites s'ajoutent les demandes d'information par téléphone qui parviennent en grand nombre à son secrétariat général (environ 800 appels par mois) ainsi que les demandes par messagerie électronique qui sont au nombre de 20 à 30 par semaine en moyenne.

Pour les avis et conseils¹, si l'activité de la CADA continue d'augmenter, bien que plus légèrement qu'au cours des deux années précédentes, son contenu se caractérise en revanche par une remarquable stabilité: l'origine des demandes et la nature des documents demandés sont restées à peu de chose près inchangées depuis plusieurs années. Les modifications apportées par la loi du 12 avril 2000 qui ont été à l'origine des 40 demandes concernant des refus de dérogation à la consultation d'archives, n'ont occasionné ni une grande poussée du nombre des saisines, ni un bouleversement dans les proportions respectives des différents secteurs de l'activité administrative concernés par les saisines.

La gestion du site internet et la messagerie électronique ont entraîné un accroissement et une diversification de ses tâches.

Enfin, la CADA a été appelée en 2001 à donner au gouvernement son avis sur deux projets de loi qui la concernaient directement ou indirectement : le projet de loi relatif aux droits des malades et à la qualité du système de santé, et le projet, retiré depuis, relatif à la société de l'information.

La CADA a dû faire face à la demande croissante à effectif quasi constant, ce qui explique, en partie, que, malgré tous ses efforts, le délai moyen de traitement des dossiers reste au-delà du délai maximum d'un mois qui lui est normalement imparti pour se prononcer. Cependant, la modestie de ses moyens humains n'est pas seule en cause, la commission constate en effet que ces délais tiennent pour beaucoup au fait que les administrations concernées répondent souvent avec retard, alors que ses rapporteurs ont déjà examiné la demande dont elle est saisie. Dans un certain nombre de cas, il est nécessaire qu'ils en reprennent l'analyse en tenant compte des nouveaux éléments portés à la connaissance de la commission. Tout cela retarde d'autant la mise au rôle, au détriment des usagers qui font appel à la commission. En l'état des textes, toutefois, la commission n'a pas d'instrument efficace pour faire pression sur les administrations pour qu'elles fassent preuve d'une plus grande diligence. Elle n'a pas davantage les moyens de procéder systématiquement à une instruction sur place afin d'accéder aux documents qui lui font défaut.

Cette situation ne pourra donc pas connaître d'amélioration significative tant que l'accès aux documents administratifs demeurera une préoccupation de second plan pour les administrations.

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.

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

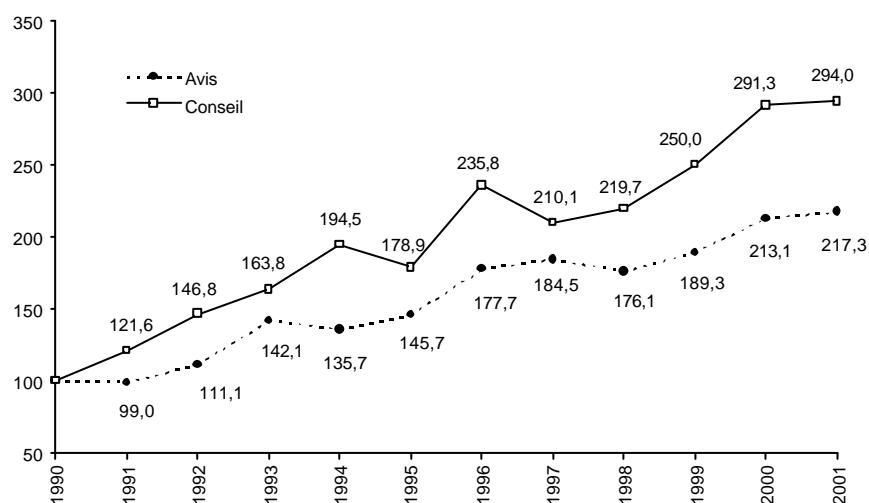
1) Avis et conseils

Parmi l'ensemble des saisines traitées, la répartition entre demandes d'avis et demandes de conseil reste stable. La part des demandes d'avis est toujours largement prédominante, puisqu'elle s'élève, pour 2001, à environ 87% du nombre total des requêtes adressées à la CADA.

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

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

Progression indiciaire des demandes d'avis et de conseil



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

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

	Moyenne 1995-1998	1999	2000	2001
Affaires sociales	13,4	13,2	13,2	14,6
Fonction publique	13,3	14,9	15,0	13,2
Urbanisme	13,9	12,6	13,9	13,1
Ordre public	7,5	9,4	7,6	8,2
Économie et finances	8,1	6,4	7,0	7,2
Fiscalité	6,2	4,9	4,9	6,7
Environnement	8,9	8,2	9,5	6,6
Divers	5,3	4,1	3,4	4,6
Contrats et marchés	3,7	4,0	4,3	4,1
Transports	2,1	1,7	1,3	3,7
Agriculture	2,4	4,6	4,1	3,6
Enseignement et formation	4,0	3,8	2,8	3,2
Postes et télécommunications	0,8	2,6	4,1	3,2
Justice	2,5	1,9	1,9	1,9
Modalités	1,0	1,9	1,7	1,5
Culture	0,9	0,8	0,9	0,9
Élections	0,5	0,6	0,7	0,9
Loisirs	1,3	1,2	1,0	0,8
Défense	0,8	0,9	0,5	0,7
Industrie	1,0	0,8	1,1	0,7
Travail	1,6	1,3	1,0	0,6
Relations extérieures	0,2	0,2	0,1	0,0

En 2001, le tiercé des secteurs pour lesquels les demandes sont les plus nombreuses est le même que celui des années précédentes dans un ordre différent : dans plus de 40 % des cas, les demandes se rapportent aux affaires sociales (14,6%) à la fonction publique (13,2%), et à l'urbanisme (13,1%). Quatre autres secteurs représentent chacun 5 à 10 % de demandes: ce sont l'ordre public, l'économie et finances, la fiscalité et l'environnement. Ce dernier connaît toutefois une baisse sensible passant de 9.5% du total en 2000 à 6.6% en 2001.

Dans le secteur des affaires sociales, les saisines couvrent un spectre très large allant des dossiers médicaux constitués par les hôpitaux aux dossiers d'allocataires détenus par la caisse d'allocations familiales, en passant par les dossiers de pupille (164 demandes d'avis et conseil en 2001) ou les dossiers d'aide sociale à l'enfance. Le régime de communication de ces différents documents prête souvent davantage à discussion, notamment lorsque le demandeur n'est pas la seule personne concernée par les informations qu'ils contiennent.

En matière de fonction publique, les demandes concernent aussi bien des éléments du dossier individuel des agents (feuille de notation, refus de promotion, etc.) que des décisions collectives (tableau d'avancement, etc.) voire réglementaires. Elles sont d'ailleurs formulées le plus souvent par les intéressés eux-mêmes, ce qui démontre que les employeurs publics ont encore trop souvent tendance à recourir à des procédés peu transparents pour la gestion de leur personnel. Elles proviennent également des organisations syndicales

qui, notamment dans les collectivités locales, cherchent à obtenir une information globale sur la gestion du personnel (équilibre agents titulaires / agents contractuels, répartition des enveloppes indemnитaires, ...), ou à contester certaines décisions individuelles (nomination à certaines fonctions, recrutement d'un contractuel au lieu d'un fonctionnaire...).

Relèvent d'ailleurs du même registre les demandes qui sont classées dans la rubrique « Postes et Télécommunications » car elles proviennent dans la majorité des cas (100 demandes sur 161), des agents et des syndicats de France Télécom et dans une moindre mesure de la Poste, du fait de leur changement de statut et de l'évolution du mode de gestion de ces entreprises. Leur forte augmentation avait déjà été soulignée lors du rapport de l'année dernière.

En matière d'urbanisme, les demandes portent essentiellement sur des autorisations individuelles d'occupation du sol (permis de construire, notamment pour des propriétés mitoyennes) ou sur des documents plus généraux se rapportant soit à l'élaboration des plans d'occupation des sols, soit à des grands projets d'aménagement. Là encore, le fait que les usagers soient encore contraints de faire appel à la CADA pour accéder à des documents dont le caractère communicable ne fait le plus souvent absolument aucun doute n'est pas un signe très encourageant quant au degré de transparence des autorités administratives françaises.

Pour les autres secteurs, on note que près d'un tiers des demandes concernant l'« ordre public » sont relatives à des questions d'internement (accès au dossier médical détenu par l'établissement psychiatrique, accès au dossier détenu par le préfet notamment en cas d'hospitalisation à la demande d'un tiers). Pour le secteur « Economie et Finances », une demande sur quatre concerne les finances locales et vise à l'obtention des budgets et comptes d'une collectivité locale ou d'un de ses établissement public, ou à obtenir les pièces justificatives d'une opération donnée (devis, factures...). Pour le domaine « Fiscalité », on relève que la moitié des demandes sont liées à des opérations de vérification et de redressement fiscaux, et qu'un tiers des demandes se rattache à la fiscalité locale (taxes d'habitation, foncière, professionnelle...).

Une remarque, enfin, sur le domaine « Transport » qui voit presque tripler le nombre de dossiers qui lui sont rattachés en raison d'une saisine multiple d'un syndicat d'enseignants de la conduite (98 des 160 dossiers du secteur) qui s'est adressé à l'ensemble des préfectures pour obtenir des statistiques sur le recrutement et les effectifs des inspecteurs du permis de conduire.

B. Quelle est l'origine des saisines ?

1) Les demandes de conseil

Tableau 3 – Répartition des demandes de conseil²

	Moyenne 1995-1998		1999		2000		2001	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Communes	-	50,1	244	44,8	250	39,4	269	42,0
Etat	-	24,7	123	22,6	132	20,8	143	22,3
Départements	-	8,7	82	15,0	141	22,2	119	18,6
Etablissements publics territoriaux	-	10,5	67	12,3	82	12,9	84	13,1
Etablissements publics d'Etat	-	2,0	15	2,8	16	2,5	15	2,3
Organismes privés chargés d'un service public	-	2,7	11	2,0	10	1,6	8	1,3
Régions	-	0,7	3	0,5	4	0,6	2	0,3
Autres organismes	-	0,2	0	0,0	0	0,0	1	0,1

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

On note que les demandes émanant des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ont représenté, en 2001, les trois quarts des demandes de conseil à la CADA, certaines collectivités s'étant substituées à d'autres, le quart restant des demandes provenant des services de l'Etat. Ces proportions restent stables depuis 1995.

Les demandes de conseil émanant des communes restent de loin les plus nombreuses, et si leur importance relative avait tendance à décroître (39,4% en 2000 contre 44,8 % du total en 1999) ; elle a connu au contraire une augmentation en 2001 (42%) qui est sans doute liée au calendrier électoral. Cette prépondérance est encore plus forte si l'on y ajoute les demandes de conseil formées par les établissements publics territoriaux (13,1% des demandes en 2001), s'agissant, pour ceux-ci, pour plus d'un tiers des syndicats ou des regroupements de communes ; pour un autre tiers des établissements hospitaliers.

Au-delà de la simple arithmétique – les communes représentent en nombre la plus grande part des autorités administratives assujetties à la loi du 17 juillet 1978 – ce phénomène s'explique aussi par la relative faiblesse de leurs moyens, qui, sur un plan qualitatif, les conduit à avoir fréquemment recours à l'expertise juridique de la CADA, et, sur un plan quantitatif, à leur faire ressentir rapidement la satisfaction des demandes comme une surcharge de travail dont elles estiment qu'elle porte atteinte au bon fonctionnement du service.

La représentation de la part des demandes de conseils formées par les départements, après avoir plus que doublé entre 1995 et 2000, fléchit en 2001, accusant par rapport à 2000, une diminution de 15%. Quant aux demandes émanant des régions, qui n'ont jamais atteint 1%, elles ont plutôt tendance à régresser.

² Pour ce tableau, comme pour les suivants, les chiffres sont présentés dans l'ordre décroissant à partir des données 2001.

b) Comment se répartissent les demandes de conseil émanant des services de Etat ?

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

	1999		2000		2001	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Intérieur	68	49,3	69	46,6	88	55,7
Emploi et solidarité	19	13,7	31	21,0	21	13,3
Education nationale	15	10,9	14	9,5	14	8,9
Agriculture	15	10,9	15	10,1	10	6,3
Economie et finances	4	2,9	3	2,0	8	5,1
Equipement, transports et logement	4	2,9	4	2,7	3	1,9
Aménagement du territoire et environnement	5	3,6	5	3,4	1	0,6
Défense	4	2,9	4	2,7	0	0,0
Autres	4	2,9	3	2,0	13	8,2
Total	138	100,0	148	100,0	158	100,0

Cinq départements ministériels (l’intérieur, l’emploi et la solidarité, l’éducation nationale, l’agriculture, et l’économie finances) représentent ensemble environ 90% des demandes de conseil émanant des services de l’Etat. Leur poids respectif reste très différent.

On trouve ainsi dans la rubrique « Intérieur » plus de 50 % des demandes de conseils, mais il s’agit en fait essentiellement, des demandes en provenance des préfets que ceux-ci établissent soit en tant que responsables des services préfectoraux qui interviennent de façon importante dans la vie quotidienne des administrés (associations, étrangers...) soit en tant que chefs des services déconcentrés de l’Etat.

Deux autres départements ministériels (Emploi et solidarité, et Education nationale) dépassent ou avoisinent 10% des demandes tandis que trois ministères du secteur de l’Economie (Agriculture, Economie et Finances, Equipement et transports) viennent loin derrière.

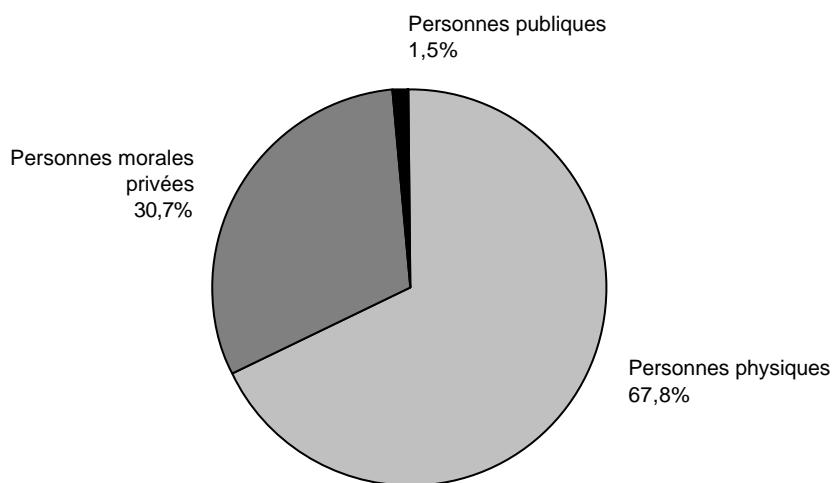
2) *Les demandes d’avis*

a) Qui sont les demandeurs ?

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

Année	Personnes physiques		Personnes morales privées		Personnes publiques	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Moyenne 1995-1998	2254	66,3	1132	33,2	18	0,5
1999	2666	70,7	1083	28,7	21	0,6
2000	2897	68,3	1318	31,0	29	0,7
2001	2936	67,8	1329	30,7	63	1,5

**Répartition des demandes d'avis
par catégorie de requérants en 2001**



Conformément à la tendance observée depuis la création de la CADA, les demandes d'avis formées par des particuliers demeurent largement majoritaires, malgré la confirmation d'un léger fléchissement constaté en 2000 (de 70,7 en 1999, à 67,8% en 2001).

Par ailleurs le doublement de demandes en provenance de personnes publiques s'explique par une série ponctuelle de requêtes en provenance d'une quarantaine de collectivités locales qui avaient sollicité les services fiscaux pour obtenir les rôles supplémentaires de taxe professionnelle émis sur plusieurs années. Ces demandes s'inscrivaient dans un contentieux plus général par lequel ces collectivités sollicitaient le versement du montant de la compensation versée par l'Etat au titre de la réduction embauche-investissement et de l'abattement général de 16% et au titre des articles 13-II, 14-II et 18-II de la loi du 28 juin 1982. Cette requête s'appuyait notamment sur un arrêt du Conseil d'Etat du 18 octobre 2000 (CE, 18 octobre 2000, Ministre de l'Economie, des Finances et de l'industrie / Commune de Pantin). Quant à la demande de documents elle-même, la CADA n'a pu que constater que les textes pour lesquels elle est habilitée à intervenir ne permettaient pas de donner satisfaction aux demandeurs ; l'article 104 du livre des procédures fiscales en l'occurrence ne prévoyant de droit d'accès aux rôles des impôts qu'au bénéfice des personnes inscrites au rôle.

b) Où sont situés les demandeurs ?

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

Régions (% de la population totale) ³	Moyenne 1995-1998	1999	2000	2001
Alsace (2,9)	1,7	1,7	2,6	2,6
Aquitaine (4,8)	5,8	5,2	4,6	4,8
Auvergne (2,2)	1,6	1,5	2,4	2,8
Basse-Normandie (2,4)	1,4	1,5	1,2	1,4
Bourgogne (2,6)	1,8	2,1	2,1	2,3
Bretagne (4,8)	2,8	3,2	3,5	2,6
Centre (4,1)	2,9	3,0	1,8	2,3
Champagne-Ardenne (2,3)	1,1	1,3	1,0	1,3
Corse (0,4)	0,8	0,6	1,4	1,1
Franche-Comté (1,9)	1,7	0,9	1,2	1,0
Haute-Normandie (3,0)	1,0	1,7	1,2	1,1
Ile-de-France (18,0)	28,7	28,8	27,3	27,9
Languedoc-Roussillon (3,8)	6,6	7,3	8,8	10,0
Limousin (1,2)	0,7	1,0	0,6	0,9
Lorraine (3,9)	2,2	3,0	2,9	2,8
Midi-Pyrénées (4,2)	6,9	5,3	7,3	5,0
Nord-Pas-de-Calais (6,7)	3,9	4,6	4,6	3,0
Pays-de-la-Loire (5,3)	2,5	2,6	2,3	2,5
Picardie (3,1)	1,8	2,1	1,5	2,3
Poitou-Charentes (2,7)	1,8	1,3	1,2	1,6
Provence-Alpes-Côte-d'Azur (7,4)	10,7	10,8	10,3	9,6
Rhône-Alpes (9,5)	10,1	8,8	8,0	9,0
DOM-TOM (2,8)	1,5	1,7	2,2	2,2

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

Comme par le passé, les plus gros contingents de demandes émanent des régions Ile-de-France (27,9%), Languedoc-Roussillon (10%), Provence Alpes Côte d'Azur (9,6 %), Rhône-Alpes (9,5 %), et Midi-Pyrénées (5%). Ces cinq régions sont, ensemble, à l'origine de plus de 60% des demandes d'avis à la CADA , alors qu'elles représentent 43% de la population.

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

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

³ Population estimée au 1^{er} janvier 1997 (source INSEE).

sa pertinence.

c) Quelles sont les administrations mises en cause ?

Tableau 7 – Catégories d'administrations mises en cause

	Moyenne 1995-1998		1999		2000		2001	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Etat	-	41,4	1631	43,3	1673	39,4	2000	46,2
Communes	-	27,1	963	25,5	1227	28,9	1063	24,6
Etablissements publics territoriaux	-	11,1	390	10,3	475	11,2	488	11,3
Etablissements publics d'Etat	-	6,4	330	8,8	399	9,4	345	8,0
Organismes privés chargés d'un service public	-	8,4	269	7,1	259	6,1	226	5,2
Départements	-	4,0	139	3,7	145	3,4	169	3,9
Régions	-	0,6	19	0,5	36	0,9	23	0,5
Autres organismes	-	0,7	29	0,8	30	0,7	14	0,3

Comme c'était déjà le cas au cours des années précédentes, les demandes selon les administrations mises en cause se répartissent en deux blocs ; cependant l'Etat et les établissements publics qui lui sont rattachés, d'une part, avec 54% des demandes en 2001, sont en hausse de 5% par rapport à 2000, tandis que les collectivités et les établissement territoriaux, d'autre part, avec 40% des demandes en 2001 sont symétriquement en baisse. La représentation des organismes privés reste quant à elle sur la même tendance de baisse, observée déjà pendant la période précédente. Au sein du bloc des administrations d'Etat, le poids relatif des demandes adressées à des établissements publics reste stable.

Au sein du bloc des collectivités territoriales, la part des demandes adressées à des communes diminue pour retrouver sensiblement le même niveau qu'en 1999. La diminution ainsi constatée confirme ce qui a été dit dans le dernier rapport quant au caractère conjoncturel de l'augmentation constatée en 2000 et qui s'expliquait par l'approche des élections municipales.

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

Tableau 8 – Catégories de documents demandés (en %)

	Moyenne 1995-1998	1999	2000	2001
Rapports	7,5	7,5	7,8	9,2
Décisions	4,3	7,0	7,3	9,0
Dossiers	10,2	7,8	8,0	8,7
Listes	6,3	5,9	6,3	6,1
Procès-verbaux	4,7	5,6	5,1	5,8
Lettres	6,0	5,4	6,5	5,7
Dossiers personnels (non médicaux)	5,7	5,9	5,2	5,6
Textes	5,8	5,7	5,3	5,1
Délibérations	4,9	5,3	4,9	4,5
Dossiers médicaux	5,0	3,8	4,0	4,3
Budgets et comptes	5,3	3,4	5,2	4,2
Divers autres	2,5	3,2	5,0	3,8
Avis	2,9	4,6	3,3	3,1
Comptes rendus	2,8	2,7	2,7	2,6
Autorisations	2,2	2,5	2,2	2,2
Enquêtes	1,5	0,6	0,7	2,2
Relevés	2,1	3,1	2,4	2,1
Contrats	2,2	3,1	3,1	1,9
Plans	2,1	2,0	1,8	1,9
Études	2,0	1,6	1,6	1,7
Factures et devis	2,8	2,1	1,8	1,6
Attestations et certificats	1,5	2,2	1,4	1,4
Fiches	1,0	1,6	1,9	1,4
Registres	1,5	1,7	1,6	1,3
Conventions	1,7	1,4	1,4	1,0
Notes	0,5	0,8	0,7	1,0
Actes	1,5	1,3	1,0	0,9
Copies de concours ou d'examen	0,9	0,8	0,4	0,9
Déclarations	1,4	1,4	1,4	0,8

Les documents demandés restent de nature très variée, et l'importance relative de chaque catégorie accuse une grande stabilité, toutefois «rapports» et «décisions» ont devancé, en 2001 la rubrique «dossiers». On peut distinguer deux grands blocs : les documents d'ordre général, tels les rapports ou les délibérations d'organes délibérants, d'une part (environ 30 % des demandes) et les documents d'intérêt individuel qui sont de loin les plus nombreux (plus de 50%). Les autres documents tels que dossiers, avis, relevés, etc peuvent revêtir l'un ou l'autre caractère.

L'importance des demandes concernant des «dossiers» tient au fait que les demandeurs ont souvent du mal à cerner la nature exacte des documents en possession de l'administration et sont donc conduits par précaution à formuler leur demande de la façon la plus large possible, afin de ne pas passer à côté d'une pièce importante.

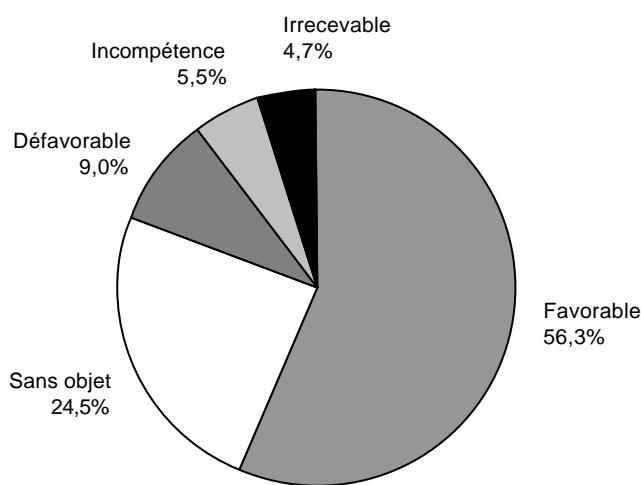
C. Les avis et conseils rendus par la CADA

1) *Sens des avis et conseils*

Tableau 9 – Sens des avis émis (en %)

	Moyenne 1995-1998	1999	2000	2001
Avis favorables	50,3	49,3	48,8	56,3
Demandes sans objet	28,0	30,0	29,7	24,5
dont document communiqué ou désistement	17,6	18,6	17,5	14,0
dont document inexistant	9,7	10,6	11,5	9,9
dont document détruit ou perdu	0,6	0,8	0,7	0,6
Demandes irrecevables	8,5	7,1	9,0	4,7
Avis défavorables	8,2	7,4	7,8	9,0
Avis d'incompétence	4,8	6,2	4,7	5,5

Sens des avis émis en 2001



En 2001, le taux d'avis favorables, qui atteint 56,3%, a largement dépassé la barre des 50% à laquelle il s'est maintenu pendant de nombreuses années. Cette augmentation se retrouve, pour une partie, dans la baisse des avis sans objet, et notamment ceux qui correspondent aux demandes pour lesquelles les documents sont communiqués entre la saisine de la commission et l'examen en séance, et pour une autre partie, dans la diminution des demandes déclarées irrecevables.

La diminution des «sans objet» traduit également une plus grande exigence de la CADA quant à la justification d'une communication effective des documents ; elle avait en effet été alertée par un certain nombre de demandeurs qui contestaient avoir reçu les documents réclamés. Toutefois, comme par le passé, si on ajoute aux avis favorables, les demandes pour lesquelles l'administration communique au cours de l'instruction, les cas où le demandeur se voit reconnaître un droit d'accès aux documents sollicités représentent plus de deux dossiers sur trois.

Il est manifeste à l'examen des avis rendus par la CADA que de nombreux avis favorables concernent des documents pour lesquels la communication devrait se faire automatiquement tellement elle paraît aller de soi. L'importance du nombre d'avis favorables s'explique également par le fait que la CADA a déterminé des règles d'accès qui permettent de privilégier la transparence autant que possible et de limiter la portée des exceptions à la communication au strict nécessaire.. Ainsi, elle a pris l'habitude de déclarer certains

documents communicables sous réserve de l'occultation préalable des mentions couvertes par un secret protégé par la loi : il s'agit par exemple de mentions concernant le secret de la vie privée telles les adresses personnelles, la date de naissance qui, aux yeux de la CADA, ne justifient pas le refus d'accès à l'intégralité du document. Pour elle cette communication partielle doit être préférée au refus d'accès tant que la communication du document tronqué garde un sens.

A l'inverse, la part des avis défavorables reste faible avec moins d'une saisine sur dix. Les 20% restants correspondent aux cas où la commission n'est pas en mesure de se prononcer sur le bien-fondé de la demande dont elle est saisie, soit -c'est le cas le plus fréquent - parce que la demande est irrecevable, soit parce qu'elle porte sur un document n'entrant pas dans le champ de la loi du 17 Juillet 1978, soit enfin parce que l'administration déclare que le document demandé n'existe pas (10% des cas) ou a disparu, ce qui heureusement est très rare (moins d'1% des cas).

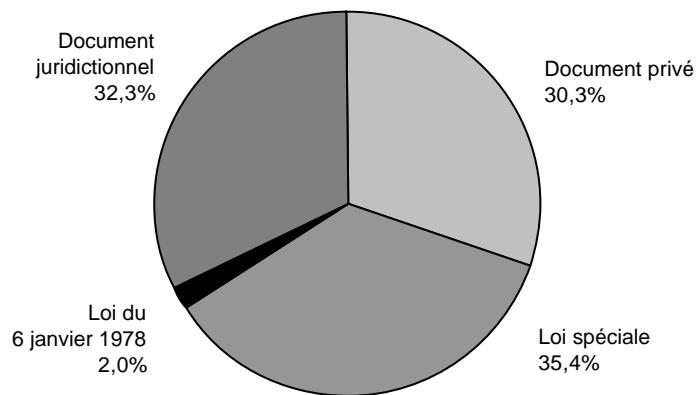
2) *Fondement des avis et conseils négatifs*

a) *Les cas d'incompétence*

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

	Moyenne 1995-1998	1999	2000	2001
Document privé	28,8	37,5	34,1	30,3
Loi spéciale	30,6	31,4	30,6	35,4
dont loi du 6 janvier 1978	4,2	2,7	2,4	2,0
Document juridictionnel	39,6	31,1	35,3	32,3

Motivation des avis d'incompétence en 2001



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

Dans un peu moins de 6% des cas en 2001, elle a été conduite à se déclarer incompétente. Ce chiffre est en légère baisse par rapport à 2000.

Les cas d'incompétence se décomposent en trois catégories à peu près équivalentes en nombre. La première correspond aux demandes portant sur des documents de nature privée ; notamment tous les documents qui touchent à la gestion du domaine privé des personnes publiques. La deuxième regroupe les demandes relatives aux documents de nature juridictionnelle ou élaborés sous le contrôle de l'autorité

judiciaire : c'est le cas en particulier pour un certain nombre de documents élaborés par les services dans le cadre de mesures d'aide sociale à l'enfance. La troisième et dernière catégorie recouvre les cas où la communication des documents demandés est régie par une loi spéciale qui s'applique à l'exclusion de la loi du 17 juillet 1978. L'augmentation constatée de cette dernière motivation, qui peut paraître d'autant plus étonnante que le champ de compétence de la CADA a été élargi par la loi du 12 avril 2000 s'explique en fait de façon tout à fait conjoncturelle, par la saisine d'une quarantaine de collectivités locales auprès des services fiscaux(cf infra « Qui sont les demandeurs d'avis »).

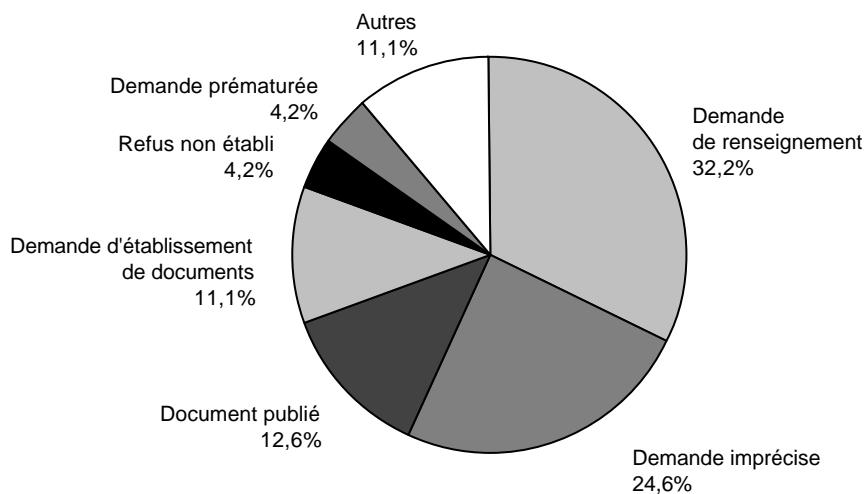
En revanche, la diminution constatée des avis d'incompétence fondés sur la loi CNIL s'explique en partie par l'intervention de la loi du 12 avril 2000 qui a prévu que la CADA était désormais compétente pour se prononcer sur l'accès aux fichiers nominatifs dès lors que la demande émane d'un tiers et non de l'intéressé lui-même.

b) Les demandes déclarées irrecevables

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

	Moyenne 1995-1998	1999	2000	2001
Demande de renseignement	20,7	16,6	25,4	32,2
Demande imprécise	15,4	15,8	16,5	24,6
Document publié	4,4	4,5	4,4	12,6
Demande d'établissement de documents	14,8	14,4	14,3	11,1
Demande prématurée	1,4	3,9	1,2	4,2
Refus non établi	7,3	11,0	5,0	4,2
Demande de révision d'avis	5,7	7,0	4,7	3,5
Demande d'abonnement	2,5	0,6	0,8	3,4
Demande mal dirigée	14,3	14,6	20,0	2,3
Défaut de demande préalable	0,8	0,8	0,5	1,1
Demande de documentation	0,7	1,7	0,5	0,4
Demande de motivation	1,5	0,6	1,2	0,4
Demande tardive	0,7	0,3	0,0	0,0
Demande abusive	10,1	8,2	5,5	-

Motivation des avis d'irrecevabilité en 2001



La CADA déclare irrecevables les demandes qui n'entrent pas, en raison de leur forme ou de leur objet, dans le cadre de la loi du 17 juillet 1978. Il en va ainsi notamment des demandes qui constituent des demandes de renseignement et ne tendent pas à la communication de documents bien identifiés (32,2% des cas en 2001), des demandes trop imprécises pour pouvoir être satisfaites (24,6 % des cas d'irrecevabilité en 2001 contre 16% des cas en 2000) compte tenu de la trop grande difficulté dans laquelle les services se trouvent pour savoir quels sont les documents susceptibles de correspondre à la demande, ou encore des demandes qui visent à amener l'administration à établir un document qui n'existe pas (11% des cas).

Les dispositions de la loi du 12 avril 2000 influent directement sur l'évolution significative de deux motivations d'irrecevabilité, l'une à la hausse, il s'agit des cas où les documents ont fait l'objet d'une publication, (de 4,4 en 2000 à 12,6 % en 2001 des cas d'irrecevabilité), l'autre, à la baisse, il s'agit des demandes mal dirigées (de 20% à 2,3 %).

Pour la première, la notion de «diffusion publique » contenue dans la loi du 12 avril 2000 a effectivement élargi les cas d'irrecevabilité que la CADA avait limités aux documents ayant fait l'objet d'une publication au Journal Officiel. S'y sont ajoutés, en effet, notamment les documents publiés dans le recueil des actes administratifs d'une préfecture, et le dépôt des comptes des sociétés au greffe des tribunaux du commerce. En revanche, la CADA n'a pas admis, compte tenu de l'état actuel du développement de ces techniques, que la mise en ligne sur un site Internet valait diffusion publique au sens de la loi du 17 juillet 1978 modifiée.

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

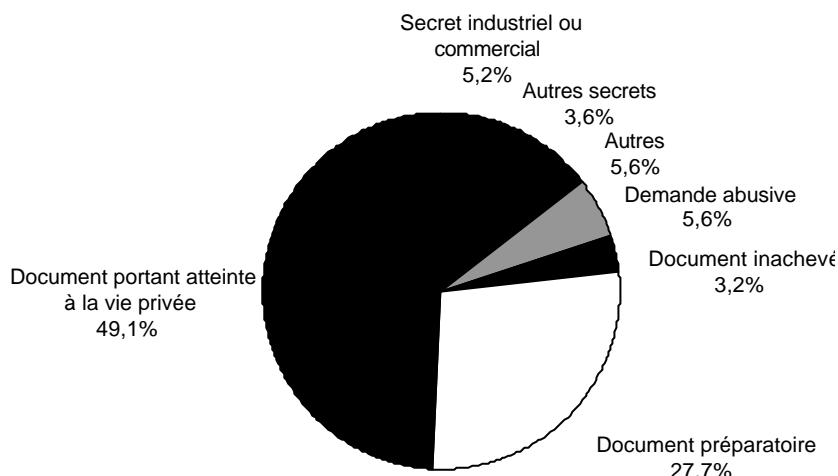
Enfin, on note que désormais lorsque la CADA est amenée à constater que la demande dont elle était saisie était manifestement destinée à perturber le bon fonctionnement des services et présentait un caractère abusif, elle émet, non plus un avis d'irrecevabilité, mais un avis défavorable à la communication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

c) Les avis défavorables

Tableau 12 – Motivation des avis défavorables (en %)

	Moyenne 1995-1998	1999	2000	2001
Document portant atteinte à la vie privée	53,6	55,6	52,1	49,1
Document préparatoire	23,6	26,2	24,7	27,7
Demande abusive	-	-	-	5,6
Secret industriel ou commercial	5,2	5,5	7,4	5,2
Risque d'atteinte à une procédure juridictionnelle	3,1	1,6	4,4	3,8
Document inachevé	6,9	4,1	4,8	3,2
Secret protégé par la loi	1,7	0,3	1,1	2,8
Sécurité publique et des personnes physiques	2,2	2,8	2,3	1,8
Secret fiscal ou douanier	2,0	2,2	1,6	0,8
Secret des délibérations du Gouvernement	1,1	1,1	0,7	0,0
Avis du Conseil d'État ou des tribunaux administratifs	0,0	0,3	0,5	0,0
Secret de la défense nationale	0,3	0,3	0,2	0,0
Secret de la politique extérieure	0,4	0,0	0,2	0,0

Motivation des avis défavorables en 2001



Dans moins de deux cas sur trois, l'avis défavorable tient au fait que le document contient des informations protégées par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Le secret le plus souvent invoqué est, comme les années précédentes, celui du secret de la vie privée, même si ce motif continue d'être moins souvent invoqué et est passé pour la première fois en dessous de la barre des 50% (49,1 en 2001 au lieu de 52,1 en 2000, et 55,6% en 1999).

Pour le bon tiers restant, les avis défavorables se fondent, non sur le contenu du document, mais sur sa forme ou sur le contexte dans lequel il a été élaboré. La commission est en effet amenée à se prononcer en défaveur de la communication lorsque le document demandé est un document inachevé (3,2% des cas) ou préparatoire (27,7% des cas). Il faut noter que, dans cette dernière hypothèse, l'avis négatif ne porte que sur une période limitée dans le temps. Le plus souvent, la commission indique au demandeur que le document deviendra librement accessible dès que le processus de décision dans lequel il s'inscrit sera achevé.

Enfin, comme indiqué plus haut, la CADA émet désormais un avis défavorable à la communication des documents lorsqu'elle estime que la demande est abusive. Elle a retenu cette qualification dans 5,6% des cas, soit 28 demandes en 2001 contre 33 en 2000. Même si elle pense qu'une telle qualification doit rester exceptionnelle, elle estime qu'il est nécessaire d'y avoir recours dans les cas où le harcèlement, voire la mauvaise foi du demandeur sont trop manifestes, et mettent les services dans l'incapacité de le satisfaire.

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

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

Année	
Moyenne 1995-1998	16,0
1999	17,0
2000	15,6
2001	13,5

Dans 13,5% des affaires en 2001 (au lieu de 17% en 1999), La CADA a constaté que l’administration mise en cause a fait droit à la demande sans même attendre qu’elle se soit prononcée et a donc déclaré la demande sans objet. Cette diminution s’explique par un prudence plus grande de la CADA qui ne retient cette information que si les services indiquent avoir déjà effectivement communiqué les documents. En revanche, une simple déclaration d’intention la conduit à maintenir un avis favorable tout en prenant acte de l’accord de l’administration pour communiquer ce qui lui a été demandé. Il n’empêche que les nombreux cas pour lesquels les services communiquent avant même que la CADA ne se prononce sur le caractère communicable ou non du document démontre bien que le «refus» le plus souvent implicite s’explique plus par l’inertie de l’administration vis à vis des demandes de documents que par une volonté délibérée des services de ne pas communiquer. L’intervention de la CADA est perçue alors comme un rappel à l’ordre et l’administration s’empresse de régulariser.

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

Année	Avis suivis	Avis non suivis	Sans réponse	Avis ne pouvant être suivis
Moyenne 1995-1998	74,3	12,2	13,4	-
1999	72,0	11,0	17,0	-
2000	65,7	8,5	25,8	-
2001	70,1	6,7	18,0	5,2

Lorsque la CADA s’est effectivement prononcée au fond et a rendu un avis favorable, l’administration concernée est en principe tenue de lui faire savoir, dans le délai d’un mois, quelle est la position qu’elle entend adopter compte tenu de cet avis (article 2, alinéa 4 du décret du 28 avril 1988). En pratique, les administrations négligent souvent de s’acquitter de cette obligation, obligeant ainsi le secrétariat de la commission à procéder à des relances. Cependant, il existe aussi un certain nombre de cas où la CADA a émis un avis favorable mais auquel il n’est pas possible à l’administration de donner suite. En effet, en l’absence de réponse de l’administration au cours de l’instruction du dossier, la commission rend des avis favorables de principe, pour apprendre, ensuite, par la réponse qui fait suite à son avis, que le document n’existe pas, ou qu’il n’a pu être retrouvé, ou encore qu’il relève d’une des exceptions à la communication prévues par la loi. Ces cas sont désormais précisément identifiés par le secrétariat général et ne sont plus comptabilisés dans la rubrique «Sans réponse», mais figurent dans la rubrique «Avis ne pouvant être suivis».

Quand elle n’obtient pas de réponse, la CADA ne peut pas affirmer avec certitude que les avis favorables qu’elle a rendus sont effectivement suivis. Elle ne peut non plus être certaine qu’ils ne l’ont pas été car elle ne connaît pas toujours les suites contentieuses que les intéressés ont pu donner au refus de communiquer.

Mais on constate que les cas où l'administration indique ouvertement ne pas se ranger à l'avis de la CADA diminuent : 11% des cas en 1999, 8,5% en 2000, 6,7% en 2001, alors qu'au contraire, ceux où elle informe la CADA qu'elle a communiqué les documents sont en nette augmentation par rapport à l'année 2000, même s'ils n'ont pas retrouvé le niveau des années antérieures.

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

	Année	Avis suivis	Avis non suivis	Sans réponse	Avis ne pouvant être suivis
État	1998	70,4	13,3	16,3	-
	1999	69,3	12,1	18,6	-
	2000	63,5	10,1	26,4	-
	2001	68,7	7,2	18,7	5,4
Régions et départements	1998	80,3	7,0	12,7	-
	1999	80,3	7,0	12,7	-
	2000	73,0	9,0	18,0	-
	2001	80,4	8,4	6,5	4,7
Communes	1998	73,8	8,9	17,3	-
	1999	75,1	10,4	14,5	-
	2000	71,6	7,6	20,8	-
	2001	73,3	7,2	15,0	4,5
Autres	1998	74,3	10,4	15,3	-
	1999	72,2	10,1	17,7	-
	2000	61,4	7,1	31,5	-
	2001	67,8	4,8	21,6	5,8

On note, pour l'année 2001, que le taux de non-réponse est plus important pour les services de l'Etat que pour les collectivités territoriales et pour « Autres » (entreprises publiques, organismes privés chargés d'une mission de service public). Et de la même façon, les premiers suivent moins volontiers les avis de la CADA que les seconds.

E. Les délais de traitement

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

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

Si la CADA a réussi à réduire le délai de traitement moyen de plus de 10 jours en 1999 par rapport à 1998, elle n'a pas été en mesure de renouveler cette performance ni en 2000, ni en 2001 : le délai moyen a à nouveau augmenté de 4 jours.

En tout état de cause, tant en 1999 qu'en 2001, ce délai restait supérieur au délai d'un mois imparti à la CADA par le décret du 28 avril 1988 pour statuer à compter de sa saisine. En 1999, la CADA n'est parvenue à respecter ce délai que dans un cas sur quatre. En 2000, ce taux est tombé à 18%.

Pourtant, la commission tient deux séances par mois, tout au long de l'année, de façon à ce que toutes les affaires puissent être examinées au plus tard trois semaines à compter de leur enregistrement.

Mais, par inertie ou par surcharge, les administrations ont du mal à se tenir à ce calendrier dans l'instruction des affaires. Lorsqu'elle le peut, la CADA statue sans attendre leur réponse, en rendant le cas échéant un avis favorable de principe, afin que le silence de l'administration ne pénalise pas le demandeur. Parfois, néanmoins, il n'est pas possible d'émettre un avis sans le concours de l'administration. Le délai de traitement de l'affaire s'en trouve retardé d'autant.

Consciente que ces retards sont inacceptables pour les usagers, la commission va accentuer encore sa pression sur les administrations pour qu'elles lui fournissent les éléments de réponse nécessaires en temps voulu. Par ailleurs, elle s'efforce au maximum de réduire ses délais de traitement internes, en incitant ses collaborateurs à se servir davantage du réseau internet pour réduire les délais de transmission.

Cependant, malgré la mise à profit des nouvelles technologies de l'information et de la communication, l'augmentation permanente du nombre de dossiers et un effectif quasi constant ne permettent pas d'augurer, pour l'avenir, une réelle réduction des délais de traitement.

Table des matières

A. Comment se décompose l'activité de la CADA ?	3
1) <i>Avis et conseils</i>	3
2) <i>Quels sont les secteurs concernés par les demandes d'avis ou de conseils ?</i>	4
B. Quelle est l'origine des saisines ?	6
1) <i>Les demandes de conseil</i>	6
a) Les demandes de conseil en provenance des collectivités locales et de leurs établissements publics	6
b) Comment se répartissent les demandes de conseil émanant des services de Etat ?	7
2) <i>Les demandes d'avis</i>	7
a) Qui sont les demandeurs ?	7
b) Où sont situés les demandeurs ?	9
c) Quelles sont les administrations mises en cause ?	10
d) Quels sont les types de documents sur lesquels portent les demandes ?	11
C. Les avis et conseils rendus par la CADA	12
1) <i>Sens des avis et conseils</i>	12
2) <i>Fondement des avis et conseils négatifs</i>	13
a) Les cas d'incompétence	13
b) Les demandes déclarées irrecevables	14
c) Les avis défavorables	16
D. Quelles sont les suites réservées aux avis de la CADA ?	18
E. Les délais de traitement.....	20