

COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS



L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

TROISIÈME RAPPORT D'ACTIVITÉ
DE LA COMMISSION D'ACCÈS
AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS
1982-1983

Ce rapport a été rédigé par M. Bruno Lasserre, maître des requêtes au Conseil d'État, rapporteur général.

Il n'aurait pu être écrit sans le concours de :

M. Philippe Belaval, auditeur au Conseil d'État,
M. Georges Laville, auditeur à la Cour des Comptes,
M. Gilles Sanson, inspecteur de l'administration,
Mme Dominique Laurent, administrateur civil,
M. Antoine Poullieute, auditeur au Conseil d'État,
M. Jean-François Rocchi, inspecteur de l'administration,
M. François-Roger Cazala, auditeur à la Cour des Comptes,
M. Marc Fornacciarì, auditeur au Conseil d'État,
Mlle Monique Liebert, auditeur au Conseil d'État,

qui ont rapporté devant la Commission les nombreuses demandes d'avis et de conseil mentionnées dans ce rapport.

La Commission remercie également pour leur collaboration, Mme Josée Grynbaum et M. Patrick Audebert, successivement chargés de mission auprès de la Commission d'accès aux documents administratifs.

Ce rapport a été adopté définitivement par la Commission d'accès aux documents administratifs le 29 mars 1984.

Sommaire

AVANT-PROPOS : L'ACCÈS DU PUBLIC AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS, SIX ANS APRÈS	5
Chapitre premier. - L'ACCÈS DU PUBLIC AUX DOCUMENTS COMMUNAUX	23
<i>Section I. - Le droit</i>	27
I. Qui peut accéder aux documents communaux ?	27
II. Qui doit communiquer les documents communaux ?	30
III. Comment communiquer les documents communaux ?	31
IV. Quels sont les documents communicables et ceux qui ne le sont pas ?	37
<i>Section II. - La pratique</i>	57
I. Comment est organisé l'accès du public aux documents communaux ?	57
II. Quelles sont les difficultés rencontrées par les communes dans l'application de la loi du 17 juillet 1978 ?	61
Chapitre II. - LA JURISPRUDENCE DE LA COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS	63
<i>Section I. - Tableaux synthétiques des avis de la Commission</i>	65
I. Demandes d'avis individuelles	66
II. Demandes de conseils des administrations	198
<i>Section II. - Bilan des avis de la Commission</i>	224
I. Répartition des demandes d'avis	224

II. Répartition des avis de la Commission	226
III. Suites données aux avis favorables de la C.A.D.A. par les autorités compétentes	227

ANNEXES

I. Composition de la Commission	231
II. Textes sur l'accès aux documents administratifs	235
III. Principaux avis de la Commission d'accès aux documents administratifs	251
IV. Jugement du tribunal administratif de Strasbourg - Arrêts du Conseil d'Etat	269

Avant-propos

Pour la troisième fois depuis l'entrée en vigueur de la loi du 17 juillet 1978, l'occasion est donnée à la Commission d'accès aux documents administratifs de rendre compte de son action.

Le troisième rapport a pour objet, comme les précédents, de décrire l'activité de la Commission : la période qu'il couvre s'étend du 25 mars 1982 au 15 décembre 1983. Quelques chiffres montrent que cette activité, loin de se ralentir, s'est accrue sensiblement. Pendant ces 19 mois, la Commission a tenu 25 séances et examiné 1212 demandes d'avis ou de conseil : cela représente un flux régulier d'environ 63 affaires par mois, alors que ce chiffre était de 25 pour la période couverte par le premier rapport (septembre 1979 - octobre 1980) et de 28 pour celle traitée par le second (novembre 1980 - mars 1982). La Commission n'est donc pas tombée dans l'oubli. Elle a évité, aussi, l'explosion : la plupart des demandes d'avis ont pu être instruites et examinées dans le délai d'un mois imparti par la loi. Et la Commission a pu faire face à ce travail supplémentaire sans renoncer à ce qui fait - parfois malgré elle - son originalité et suscite toujours l'étonnement à l'étranger : elle reste une institution légère (3 emplois permanents) et peu coûteuse (190 000 F par an).

Ce rapport serait bien incomplet s'il se bornait à énoncer les chiffres relatifs à l'activité de la Commission. Absorbée par l'examen, à un rythme soutenu, des demandes d'avis, la Commission éprouve de temps en temps le besoin de « faire le point ». Que reste-t-il du secret administratif ? Quels obstacles demeurent dans l'application de la loi du 17 juillet 1978 ? Les comportements de l'administration - soumise au droit d'accès - et du public - utilisateur du droit d'accès - ont-ils changé ? L'occasion de cette réflexion est fournie par le rapport d'activité qui permet, grâce au recul de quelques mois, d'apercevoir des tendances et des évolutions.

A cet égard, quelle impression peut-on retirer des deux dernières années ? Le second rapport relevait que la loi du 17 juillet 1978, qui garantit la liberté d'accès aux documents administratifs, était mieux connue, mieux utilisée et mieux appliquée, mais que le droit d'accès n'était pas encore devenu un réflexe naturel. Ce constat, fait en mars 1982, est-il toujours valable deux ans après ?

Force est de reconnaître que malgré quelques évolutions intéressantes, la situation reste en 1984 aussi nuancée.

1. Il est indéniable que la loi du 17 juillet 1978 est de mieux en mieux connue des Français et de moins en moins ignorée par les administrations.

1.1. L'information du public a progressé. Une émission à la télévision, réalisée à l'initiative de l'Institut national de la consommation sur le temps

d'antenne qui lui est réservé, a permis à beaucoup de téléspectateurs d'apprendre l'existence de la Commission d'accès aux documents administratifs. Les articles de presse se sont multipliés : interrogés par la Commission, 56 % de ceux qui l'ont saisie ont indiqué qu'ils avaient connu celle-ci grâce à la presse écrite ou les moyens de communication audiovisuelle. Les deux premiers rapports de la Commission, édités par la Documentation française, se sont bien vendus, au point qu'il a fallu procéder à de nouveaux tirages : c'est le signe que le sujet ne laisse pas le public indifférent. L'effort d'information mené à l'initiative de la Commission, qui a largement diffusé une plaquette informant les usagers de leurs droits à l'information administrative, a été relayé par les pouvoirs publics : une brochure intitulée « L'information administrative : des droits nouveaux » a été réalisée par le ministère chargé de la Fonction publique et des Réformes administratives en collaboration avec les organismes concernés puis distribuée en 55 000 exemplaires.

Les progrès sont donc réels. Mais trois limites subsistent. En premier lieu, ces campagnes d'information laissent toujours à l'écart une partie de l'opinion : elles s'adressent, par exemple, davantage aux citadins qu'aux ruraux, ne serait-ce qu'en raison des lieux où peuvent être retirées ces plaquettes ou ces brochures. En deuxième lieu, l'on s'aperçoit que, même si elles touchent un large public, elles n'ont d'effet que sur les plus attentifs, sur ceux qui, parce qu'ils ont le temps ou que leur profession les y prédispose, sont capables de voir immédiatement le profit qu'ils peuvent retirer de l'information qui leur est livrée : il n'est pas étonnant que 63 % de ceux qui ont saisi la Commission d'accès aux documents administratifs soient des fonctionnaires ou des enseignants, des retraités, des professionnels du droit. De manière générale, l'effort d'information n'a pas suffisamment distingué les publics. Il n'a pas, non plus, été assez dirigé vers les « relais » : pour prendre un seul exemple - celui des syndicats professionnels -, l'on doit constater que la loi du 17 juillet 1978 paraît être bien connue par la CFDT, qui a assuré elle-même une information auprès de ses adhérents, mais pratiquement ignorée par les autres syndicats. En troisième lieu, l'on constate que, malgré la place qui lui a été donnée dans les brochures d'information, une disposition importante de la loi du 17 juillet 1978 est restée pratiquement inconnue des Français : il s'agit de celle de l'article 3 qui permet à la personne à laquelle des conclusions ont été opposées sur le fondement d'un document, de consigner ses observations en annexe au document. Ce « droit de réponse », qui permet à l'usager de contrôler et de contester les éléments d'information dont dispose une administration pour prendre une décision qui lui est opposable, n'a pas été utilisé par les Français : la Commission, en tout cas, n'a été saisie, depuis sa création, que de deux réclamations fondées sur cette disposition. Elle a déjà eu l'occasion de le regretter (voir le 1^{er} rapport, p. 23). Elle a conscience, en tout cas, que son effort d'information doit être poursuivi et, surtout, mieux orienté.

1.2. Si l'on se tourne maintenant du côté des administrations, l'on constate une évolution positive. Les ministères, en préparant avec l'aide de la Commission les arrêtés qui, en application de l'article 6 de la loi, définissent

les documents qui ne peuvent être communiqués, ont mieux pris connaissance des limites que trace dorénavant la loi entre le secret et le communicable. Les services connaissent davantage les avis de la Commission : ces derniers sont tous mentionnés dans les rapports d'activité de la Commission, qui sont souvent consultés ; mais il devient de plus en plus fréquent que les administrations centrales les diffusent (c'est le cas pour les avis relatifs à la communication des résultats de mesure des rejets polluants que le ministre de l'Environnement a transmis à tous ses services) ou que des bulletins ou des périodiques internes les analysent et les commentent (c'est le cas des avis intéressant les inspecteurs du travail ou les directeurs d'hôpitaux).

Les collectivités locales, et notamment les communes, ne restent pas à l'écart de cette évolution. Les journaux qui s'adressent traditionnellement aux élus locaux, le Centre de formation des personnels communaux, qui a organisé, avec l'aide de la Commission, des journées d'information dans l'Hérault et dans le Gard et se propose de renouveler l'expérience dans la région parisienne, ont largement contribué à faire connaître aux élus communaux et aux secrétaires de mairie la loi du 17 juillet 1978.

Un des signes les plus encourageants de cette meilleure connaissance, par les administrations centrales ou les collectivités locales, de l'existence d'un droit d'accès aux documents administratifs est la progression des demandes de conseil dont a été saisie la Commission : 184 pour la période couverte par le présent rapport contre 77 pour la période couverte respectivement par le premier et le deuxième rapport. Ces demandes de conseil sont très variées : mais toutes ont pour objet de consulter la Commission sur le caractère communicable de tel ou tel document, sur l'étendue du droit d'accès. C'est la preuve que les administrations prennent conscience, avant même qu'une demande de communication ait été présentée, des obligations que la loi leur impose dorénavant.

Le tableau ne doit pas cependant être exagérément optimiste. Entre les administrations centrales, qui participent, ne serait-ce que par la préparation des arrêtés prévus par l'article 6 de la loi, au travail réglementaire d'application de la loi, qui ont souvent créé des services d'information ou désigné des « correspondants » pour suivre les questions d'accès aux documents, et les collectivités locales, où la loi du 17 juillet 1978 est, finalement, bien connue et acceptée, il existe une multitude de services ou d'administrations où l'ignorance de la loi ne régresse que très lentement : services extérieurs des ministères, établissements publics, caisses de sécurité sociale. La loi du 17 juillet 1978 y est souvent perçue comme quelque chose de vague ou d'irréel, que le fonctionnaire a peut-être lu mais pour aussitôt en conclure, désemparé par l'absence de circulaires d'application ou d'instructions précises, qu'il s'agit d'un texte fait pour les autres. Comment expliquer autrement la « ligne de défense » adoptée par de nombreux représentants de l'administration, convoqués aux séances de la Commission lors de l'examen des demandes d'avis, qui justifient leur refus de communication par le fait que « leur administration n'a jamais, jusqu'à présent permis l'accès à ce type de document » ou que le document demandé est « interne au service » ?

Le plus souvent, la loi du 17 juillet 1978 et l'existence de la Commission chargée de veiller à son respect ne leur sont révélées que lorsqu'arrive l'« accident », c'est-à-dire la demande de communication : répondant à un questionnaire adressé en 1983 par la Commission aux principales administrations et collectivités soumises au droit d'accès, une préfecture, 12 directions départementales de l'Équipement, 3 directions départementales de l'Action sanitaire et sociale, un centre hospitalier régional, 12 directions départementales du Travail, un rectorat avouaient tout ignorer de la Commission d'accès aux documents administratifs et de son rôle. Leur franchise est tout à fait louable. Mais ces réponses montrent que l'effort d'information doit également être complété à l'égard des administrations.

2. Comment caractériser maintenant la façon dont le public a utilisé la loi du 17 juillet 1978 ?

Le précédent rapport soulignait deux traits principaux : la part très faible (11 %) des personnes morales parmi les demandeurs de documents qui l'avaient saisie ; l'usage prépondérant du droit d'accès dans un contexte pré-contentieux, comme moyen d'offensive ou de défense dans un conflit opposant le demandeur et l'administration. Peut-on faire les mêmes constatations en 1984 ?

2.1. C'est sur le premier point que l'évolution est la plus marquée : les personnes morales constituent maintenant près de 20 % de ceux qui ont pris l'initiative de saisir la Commission d'accès aux documents administratifs. Il est vraisemblable que cette évolution, relative à l'origine des contestations nées d'un refus d'accès, ne fait qu'enregistrer un mouvement plus général qui se dessine au niveau des demandes de documents elles-mêmes.

Cette évolution réjouit la Commission, qui a toujours regretté que la loi du 17 juillet 1978 laisse subsister un champ de possibilités largement inexploré par les associations, les syndicats ou la presse. Aussi mérite-t-elle d'être détaillée : quelles sont les personnes morales qui ont saisi le plus généralement la Commission ? L'on peut distinguer cinq groupes, d'inégale importance.

Le premier est constitué par les *associations de consommateurs*. Celles-ci ont fait usage du droit d'accès pour obtenir des informations bien précises : celles relatives à la qualité des eaux, qu'elles soient de baignade ou - surtout - destinées à l'alimentation, dont les analyses ont été très fréquemment demandées au communes ou aux préfectures ; celles relatives à l'application du blocage des prix.

Le second se compose des *associations de défense de l'environnement ou de protection de la nature*, dont les préoccupations, le nombre d'adhérents sont en fait très divers. Certaines associations - telle Greenpeace - ont fait porter la quasi-totalité de leurs demandes sur les mesures de contrôle des flux de pollution (rejets industriels ou radio-actifs). D'autres ont utilisé le droit d'accès pour mieux connaître un projet local : opération d'urbanisme, construction d'une route. Ces dernières demandes montrent que les enquêtes publiques ne parviennent pas toujours à répondre aux besoins d'information

des personnes concernées : aussi la Commission a-t-elle noté avec intérêt les dispositions, contenues dans la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques, permettant au commissaire enquêteur d'obtenir du maître d'ouvrage les « documents existants », absents du dossier soumis à l'enquête mais pourtant jugés par lui utiles à la bonne information du public, et organisant la publicité non seulement de l'avis mais aussi du rapport du commissaire enquêteur.

Les *syndicats*, eux aussi, utilisent de plus en plus le droit d'accès, mais de manière différente selon qu'il s'agit de syndicats de salariés du secteur privé ou de syndicats de fonctionnaires ou d'agents publics. Les premiers ont mis l'accent sur les préoccupations d'emploi, en demandant aux directions départementales ou régionales du Travail des statistiques, des informations sur le nombre de licenciements économiques autorisés, et sur l'hygiène et la sécurité dans l'entreprise, en sollicitant la communication de constats d'accidents du travail, d'agréments de service de médecine du travail. Les seconds, et plus particulièrement ceux regroupant les enseignants et les agents hospitaliers, ont demandé des documents d'ordre général permettant de mieux connaître les conditions de fonctionnement du service (rapport d'inspection générale sur le fonctionnement d'établissements hospitaliers ou d'aide à l'enfance), la façon dont sont assurées certaines prestations (contrats passés par l'établissement avec certaines entreprises extérieures), les orientations de la politique du personnel (tableaux des effectifs, états de primes, circulaires ou instructions, comptes rendus de réunions...) et, plus rarement, des documents relatifs à des situations individuelles (décisions de nomination et d'affectation).

De manière générale, trois remarques peuvent être faites sur l'utilisation syndicale du droit d'accès. D'abord, tous les syndicats professionnels n'ont pas cherché à tirer profit de la loi du 17 juillet 1978 : comme il a été dit plus haut, les syndicats affiliés à la CFDT ont été à l'origine de la quasi-totalité des demandes. Ensuite, il est certain que les syndicats ne peuvent trouver dans le droit d'accès aux documents administratifs, tel qu'il a été organisé par le législateur, un outil exactement approprié à leurs besoins : ils souhaitent davantage recevoir une information synthétique et régulière que devoir prendre l'initiative de demander, au coup par coup, la communication de documents précis et identifiés ; aussi la Commission a-t-elle dû écarter provisoirement, en attendant des précisions, des demandes formulées de manière trop générale (par exemple « tous les contrats passés par un centre du commissariat à l'énergie atomique avec les entreprises extérieures ») ou, définitivement, des « demandes d'abonnement » à des documents futurs. Enfin, il est intéressant de noter que l'utilisation plus fréquente du droit d'accès par les syndicats de salariés peut avoir des conséquences qui ne sont pas tout à fait neutres au regard de la place qu'ils occupent et du rôle qu'ils jouent dans les entreprises : dans la mesure où les administrations disposent d'un grand nombre d'informations sur ces dernières, les syndicats peuvent être incités à s'adresser directement à elles, et obtenir davantage que ce que le code du Travail oblige l'employeur à fournir régulièrement au comité d'entreprise. Certains employeurs ont réagi à ce qui leur apparaît

comme un « droit de contrôle syndical » sur des matières (la passation des contrats avec des prestataires de services, les aides au développement régional...) dont les syndicats étaient traditionnellement exclus. Mais cette réaction se heurte à la logique de la loi du 17 juillet 1978 qui dispense, au moins pour les documents qui ne revêtent pas de caractère nominatif, le demandeur de faire état d'un quelconque « intérêt pour agir » et ne lui oppose que des limites objectives, égales pour tous, tel le secret industriel et commercial.

Le quatrième groupe rassemble les *entreprises commerciales*.

Le nombre de celles qui se sont présentées devant la Commission depuis deux ans est infime : moins de dix. Dans la quasi-totalité des cas, il s'agit de sociétés ou d'agences immobilières qui ont contesté le refus de leur donner accès à des dossiers de refus de permis de construire, de lotissement ou d'agrément de projets de stations touristiques en haute montagne ou à des dossiers préparatoires à des plans d'occupation des sols : ces demandes relèvent donc plus des questions d'urbanisme que de l'activité économique et commerciale. L'on peut s'étonner que les entreprises n'aient, en France, absolument pas perçu l'intérêt que pouvait présenter pour elles la possibilité d'utiliser, comme toutes les autres personnes morales, le droit d'accès aux documents administratifs. Aux Etats-Unis, l'on estime que 90 % des utilisateurs du droit d'accès ouvert par le « Freedom of Information Act » voté en 1967 et amendé en 1974 sont des entreprises, qui tentent par ce moyen d'obtenir des renseignements sur leurs concurrents (rapports concernant les produits d'une société, rapports d'enquête ou d'audit sur une entreprise...) au risque d'ailleurs de faire naître des procès engagés par ces derniers contre l'administration (1) : cette utilisation de la loi américaine est si nette et si préoccupante que certains, constatant qu'elle est devenue l'instrument légal d'un espionnage industriel particulièrement fructueux, songent à des retours en arrière. Cette évolution n'est certes pas à encourager en France. Mais l'on peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles elle n'a pas eu lieu. Le dispositif juridique est pourtant très semblable aux Etats-Unis et en France : les deux lois font de la communication la règle et des secrets l'exception ; parmi ces derniers, elles protègent le « secret industriel et commercial », ainsi, aux Etats-Unis, que le secret des informations commerciales et financières obtenues d'une personne privée à titre privilégié ou confidentiel ; dans les deux législations, à l'inverse de ce qui est prévu par exemple au Canada ou en Australie, l'entreprise à qui la communication du document pourrait préjudicier n'est ni associée à la décision ni consultée ; enfin, si la loi française prohibe « l'utilisation commerciale » du document communiqué, elle n'assortit pas de sanction cette interdiction, qui ne peut servir, en tout état de cause, de fondement à un refus de communication (2). Ce n'est donc pas dans les différences juridiques - très minces - entre les deux législations que l'on peut trouver l'explication. Celle-ci réside plutôt

(1) Voir le rapport fait en 1980 par Corinne Fabre, chargé de mission au secrétariat général du Gouvernement, sur l'application aux Etats-Unis des lois sur l'accès aux documents administratifs.

(2) Voir 2^e rapport, pp. 25-26.

dans les comportements des entreprises et de leurs conseils. Aux Etats-Unis, il existe sans doute une politique commerciale plus agressive et un contexte plus farouchement concurrentiel ; surtout, les chefs d'entreprises sont entourés et stimulés par des cabinets d'avocats ou de conseils juridiques actifs, imaginatifs et efficaces, qui sont bien décidés à utiliser, pour le compte des entreprises qui les rémunèrent, tous les moyens que la loi leur offre. En France, la coupure est plus grande entre les entreprises, qui connaissent mal le droit administratif, et les milieux du droit, dont la façon d'agir est d'ailleurs plus traditionnelle qu'Outre-Atlantique.

La *presse* - et c'est le dernier groupe que l'on peut envisager - a, elle aussi, très peu utilisé la loi du 17 juillet 1978. La Commission n'a été saisie depuis sa création, en tout cas, que d'une dizaine de demandes présentées par des journalistes ou des organes d'information. Ce dernier chiffre est, certes, à prendre avec précaution dans la mesure où des journalistes ont pu, en invoquant la liberté d'accès aux documents administratifs, obtenir spontanément des documents ou des informations de la part d'administrations sans recourir au mécanisme de contestation prévu par la loi. L'on peut cependant constater sans se tromper que la presse n'a pas encore exploré toutes les possibilités que lui offre la loi du 17 juillet 1978. La rétention de l'information administrative, la pratique du secret sont souvent critiquées par ceux dont le travail est d'informer : mais se sont-ils suffisamment servis des moyens que la loi elle-même leur offre, comme à tout citoyen ? L'on pourra répondre - et c'est une objection dont la Commission reconnaît tout à fait le bien-fondé - que le droit d'accès aux documents administratifs, tel qu'il est organisé par le législateur, n'est pas toujours le meilleur instrument pour le journaliste en quête d'information : d'abord, il ne peut être que le « recours de la dernière extrémité », après l'épuisement des voies amiables ou l'échec des contacts personnels que le journaliste ne souhaite pas, parfois, compromettre en brandissant la menace de l'obligation légale de communiquer ; ensuite, le droit d'accès ne porte que sur les documents achevés, alors que le journaliste ne peut se limiter à l'information écrite, d'ailleurs difficile à repérer de l'extérieur, et s'intéresse, le plus souvent, à des projets en cours de préparation ou à des décisions dont l'annonce n'est pas encore officielle ; enfin, les délais laissés par la loi à l'administration pour répondre à une demande de communication sont plus adaptés au travail du chercheur qu'à celui du journaliste : les services ont deux mois pour statuer sur la demande et, s'ils ne sont pas décidés à communiquer, peuvent, après l'avis de la Commission d'accès normalement rendu dans le délai d'un mois, attendre encore deux mois avant de prendre une décision définitive. On le voit : la loi du 17 juillet 1978 permet davantage au journaliste de faire trancher des questions de principe tenant aux limites du secret et du communicable que d'obtenir des informations urgentes contre le gré de l'administration. Notons, cependant, que l'intervention de la Commission d'accès aux documents administratifs a permis à des journalistes de recevoir communication, dans des délais raisonnables, de plusieurs documents - un rapport du ministère de l'Industrie concernant la centrale nucléaire de Nogent-sur-Seine, une convention passée entre le président du conseil régional de Midi-Pyrénées

et EDF sur le programme nucléaire de la région, des statistiques scolaires relatives aux résultats au baccalauréat - pourtant refusés à l'origine par les services qui les détenaient.

2.2. La Commission avait relevé, dans son deuxième rapport d'activité, que le public qui s'adressait à elle paraissait surtout soucieux de faire valoir des droits individuels et de les défendre, au besoin, devant les tribunaux : il lui semblait que le droit d'accès était, de manière générale, plus utilisé dans un contexte pré-contentieux, voire contentieux, que dans le but d'améliorer, de manière « paisible », l'information du citoyen.

Cette constatation pourrait être la même en 1984. Peut-être même s'affirme-t-elle avec plus de netteté.

Quelques chiffres le confirment. La part des « dossiers personnels », dans les documents demandés augmente (33 % contre 26 % pour la période couverte par le précédent rapport). Dans la majorité des cas, il s'agit de demandes présentées par des fonctionnaires ou des agents publics, en litige avec leur administration, qui souhaitent obtenir la photocopie de certaines pièces de leur dossier individuel. A l'inverse les documents d'intérêt général, et notamment ceux qui traduisent quelques aspects de l'action gouvernementale ou permettent d'éclairer les motifs de décisions importantes, ont peu éveillé la curiosité du public. Citons, parmi les documents relevant de cette catégorie et dont la Commission a eu à connaître ces deux dernières années : le dossier de la prise de contrôle par l'Etat de la société Matra, deux avis de la Commission de la concurrence non suivis par le ministre de l'Economie et des Finances, les documents relatant l'interprétation du service juridique et technique de l'information sur certains articles de l'ordonnance du 26 août 1944, une délibération de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, un rapport sur la situation intérieure du Tchad, un compte rendu du comité interministériel sur des unités touristiques nouvelles, les instructions pour la mise en place du régime d'épargne populaire, plus récemment les études d'opinion sur l'action gouvernementale réalisées mensuellement par le Service d'information et de diffusion. Cet énoncé n'est certainement pas complet : mais même exhaustive, l'énumération ne serait pas longue.

Il n'y a pas lieu pour la Commission de regretter cet état de fait : elle souhaite plutôt en rechercher l'explication.

Cette dernière ne réside probablement pas dans les restrictions que contient la loi du 17 juillet 1978 en matière de communication des documents de travail des grands « décideurs publics ». La loi française, comparée aux législations d'autres pays occidentaux, est sur ce point l'une des plus libérales. La loi américaine exclut par exemple du droit d'accès les documents internes des services, tels que ceux qui définissent les règles applicables au personnel ou au fonctionnement de l'organisme, ainsi que les mémorandums ou les lettres échangés à l'intérieur d'un service ou entre deux services ; la loi norvégienne écarte les documents dont la communication pourrait gêner la bonne mise en oeuvre des mesures administratives

de réglementation et de contrôle; au Canada, un grand nombre de documents de travail du gouvernement fédéral peuvent être gardés secrets pendant 20 ans. En France, la seule restriction est celle qui protège « le secret des délibérations du gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif » : cette exception, interprétée strictement par la Commission d'accès aux documents administratifs (voir 2^e rapport, p. 34), n'a été opposée par elle que quatre fois pendant la période traitée par ce troisième rapport.

L'explication est, sans doute, plus sociologique que juridique. Comme le montre la rédaction de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978, les hauts fonctionnaires qui ont suggéré de consacrer par la loi la liberté d'accès aux documents administratifs, les parlementaires qui l'ont introduite dans notre droit, ont surtout entendu faciliter l'accès du public aux documents non nominatifs et permettre l'exploitation des nombreux « gisements documentaires » (rapports, études, comptes rendus,...) qui s'accumulaient dans les tiroirs des administrations tout en restant hors d'atteinte du public. A la réflexion, peut-être leur démarche reposait-elle sur un présupposé, qui mériterait aujourd'hui d'être au moins discuté : celui d'une curiosité naturelle du citoyen pour la chose publique.

La pratique montre en effet que le « besoin de savoir » est plus souvent provoqué que spontané. Il est très fréquent que la demande de document, d'ailleurs souvent présentée par un avocat au nom de son client, prenne place dans un conflit qui oppose, sur le fond du droit, son auteur et une administration : contribuables faisant l'objet de redressement, fonctionnaires ou agents en litige sur leur carrière ou leur rémunération, propriétaires menacés d'expropriation... Il arrive aussi que la demande de document serve à nourrir une querelle entre deux personnes privées : voisins en mauvais termes, parents divorcés... Il peut enfin se présenter des cas - l'on pourra sur ce point se reporter utilement au tableau des avis de la Commission, qui montre que celle-ci a des « clients » particulièrement assidus - dans lesquels la demande de communication semble être devenue un jeu, d'autant plus attractif que les règles en sont simples et le coût peu élevé.

Il n'y a là, somme toute, rien que de très normal. Le Français est, dit-on, plutôt individualiste, « bagarreur » et ne déteste pas aller devant les tribunaux. Pourquoi le portrait du « demandeur de document » serait-il différent ? La Commission, après avoir exploité un questionnaire adressé à tous ceux qui l'avaient saisie, a essayé de le caractériser : un homme dans 83 % des cas, résidant en milieu urbain (78 %) et occupant une profession dans le secteur tertiaire, à moins qu'il ne soit retraité. Le portrait moyen du justiciable doit rassembler les mêmes traits caractéristiques.

La Commission, cependant, s'interroge. Le succès de la lutte contre le secret administratif dépend, sans aucun doute, de la façon dont le public utilisera le droit d'accès. L'utilisation de ce droit dans un but trop contentieux, comme un moyen de défense, voire d'offensive, dans le conflit qui oppose le justiciable à l'administration, facilitera-t-elle son exercice ? Rien n'est moins sûr : elle créera des réactions de blocage de la part des administra-

tions, elle entraînera un dérapage vers un débat qui n'a rien à voir avec le droit d'accès - celui né des prétentions de fond que l'intéressé entend faire valoir -, elle conduira le juge administratif, auxquelles seront soumises les contestations nées d'un usage particulièrement agressif du droit d'accès, à cantonner celui-ci. Certains, peut-être trop tentés par les formules abruptes et donc excessives, commencent à dire que la loi du 17 juillet 1978 profite davantage aux chicaneurs, aux procéduriers qu'aux « honnêtes gens ». La Commission ne partage pas cette impression. Elle a conscience qu'en reconnaissant au citoyen le droit de savoir, le droit à la transparence des dossiers, la loi lui offre la possibilité de mieux exercer son rôle dans une société démocratique : en ce sens, la loi du 17 juillet 1978 est utile à tous les citoyens.

Le bilan de ces deux dernières années montre d'ailleurs qu'un certain nombre de Français commencent à s'apercevoir que le droit d'accès peut servir à autre chose qu'à défendre des intérêts individuels. Mais c'est surtout au niveau local que cette évolution se dessine. La préparation des élections municipales de mars 1983 a été l'occasion, pour beaucoup d'habitants ou de contribuables communaux, voire de candidats, de s'intéresser à la gestion de la commune : ont été demandés des documents retraçant la situation financière de celle-ci, permettant de mieux comprendre un problème local, de contrôler l'utilisation de l'argent public. L'entrée de conseillers municipaux de l'opposition dans les villes de plus de 3500 habitants, à la suite du nouveau mode de scrutin, a suscité de nombreuses demandes d'information de la part de ces élus. La Commission reviendra sur tous ces points dans la première partie de son rapport, qui traitera de l'accès aux documents communaux : les nombreuses demandes d'avis dont elle a été saisie à ce propos lui paraissent, en tous cas, démontrer que le citoyen manifeste plus de curiosité pour les affaires de la commune que pour celles de l'Etat.

Voici, brièvement, l'impression que retire la Commission de la façon dont le droit d'accès a été utilisé pendant ces deux dernières années. Le droit d'accès reste très nettement un droit individuel : mais les groupements, les associations, les syndicats en font de plus en plus usage. Le public qui y a recours est avant tout un public de justiciables, mais les citoyens, et surtout au niveau local, en ressentent de plus en plus l'intérêt.

3. Il reste une dernière question à poser, qui s'adresse cette fois à ceux qui sont soumis au droit d'accès. Des progrès ont-ils été accomplis dans l'application de la loi du 17 juillet 1978 ?

C'est sans hésitation que la Commission répond par l'affirmative, en mesurant cependant la longueur du parcours qu'il reste à faire pour venir à bout des habitudes de secret.

3.1. Plusieurs signes positifs peuvent être constatés.

Le premier est le grand désir des administrations d'être conseillées et aidées dans l'application de la loi. La Commission a reçu, comme il vient d'être dit, 184 demandes de conseil venant des organismes ou collectivités soumis

au droit d'accès pendant ses 20 derniers mois d'activité. C'est la preuve que si les administrations éprouvent parfois des incertitudes dans l'interprétation de la loi, elles n'hésitent pas à s'ouvrir de ces difficultés auprès de la Commission.

Le second indice peut être trouvé dans la collaboration plus grande et plus loyale que les administrations apportent à l'instruction des demandes individuelles d'avis. Si des difficultés sont apparues au cours des derniers mois, elles ont pu être réglées de manière satisfaisante : la Commission a tenu, par exemple, une réunion de travail avec la direction générale des Impôts qui s'est révélée fructueuse et a permis de supprimer les obstacles qui ralentissaient et gênaient l'instruction des demandes de communication des dossiers fiscaux. La Commission a d'ailleurs mis au point une procédure d'instruction qui garantit au demandeur que l'examen de son affaire ne sera pas retardé par les lenteurs de l'instruction : dès que la demande d'avis parvient au secrétariat, elle est inscrite à la prochaine séance de la Commission - en général trois semaines après - et l'administration est invitée à fournir le document demandé et à faire part de ses observations avant cette date.

Un seul problème demeure : comment concilier l'exercice des attributions de la Commission, qui doit pouvoir avoir entre ses mains les documents demandés, quels qu'ils soient, avant de se prononcer sur leur caractère communicable, et l'obligation, posée par le Code pénal et précisée par un décret du 12 mai 1981, d'assurer la protection des secrets et des informations concernant la défense nationale et la sûreté de l'Etat ? A plusieurs reprises, pour l'instruction de demandes de communication de dossiers détenus par le ministère de la Défense, le rapporteur désigné par la Commission s'est, en effet, vu opposer le secret - défense. Pour surmonter ces difficultés, le ministre de la Défense a proposé à la Commission de modifier le décret du 6 décembre 1978, qui fixe la composition et les règles de fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs, en créant au sein de la Commission un groupe restreint composé de personnes habilitées à connaître des documents classifiés et chargé de formuler un avis sur leur caractère communicable. Mais cette proposition, examinée le 23 septembre 1982, n'a pas entièrement satisfait la Commission. Celle-ci est d'accord pour estimer que les membres et rapporteurs de la Commission appelés dans le cadre de l'exécution de leur mission à prendre connaissance de documents comportant des informations classifiées au titre de la protection du secret de la défense nationale doivent y être habilités par le Premier ministre et que les avis émis dans ce cas ne devraient pas être publiés dans le rapport annuel d'activité. Mais la constitution d'un groupe restreint n'a pas, par contre, reçu l'agrément de la Commission pour deux raisons. La première est que la loi du 17 juillet 1978, à la différence de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés qui comporte des dispositions particulières pour les traitements intéressant la sûreté de l'Etat, la défense et la sécurité publique, ne réserve aucun sort particulier à de tels documents : la conséquence logique est que les demandes de communication portant sur les documents intéressant la défense doivent

être instruites et examinées - sous réserve de la nécessaire habilitation au secret - comme les autres demandes. La seconde est que la loi du 17 juillet 1978 a confié à une *Commission* le soin d'émettre des avis lorsqu'elle est saisie par une personne qui rencontre des difficultés pour obtenir la communication d'un document administratif. Si les règles de composition et de fonctionnement de la Commission ont été fixées par le décret d'application du 6 décembre 1978, il semble néanmoins que le législateur lui-même a exigé que les demandes dont est saisie la Commission soient examinées collégalement par tous les membres qui la composent. Dès lors, la Commission souhaite que soit maintenu un mode unique d'instruction et d'examen des demandes, quel que soit le document.

Le troisième et dernier indice tient au nombre des avis de la Commission suivis par les administrations : bien que ces dernières ne soient pas juridiquement liées par la position prise par la Commission d'accès aux documents administratifs, elles se sont inclinées dans 91 % des cas en communiquant le document antérieurement refusé. La Commission n'a plus à déplorer de résistances massives ou organisées, mais seulement quelques comportements isolés qu'elle tient cependant à signaler : le refus systématique du ministre des PTT de communiquer aux candidats les copies des épreuves qu'ils ont subies dans le cadre d'examens ou de concours organisés par ce département ministériel, la décision injustifiable du directeur du centre régional de traitement de l'information des caisses d'allocations familiales et des URSSAF de Bourgogne - Franche-Comté de détruire un document dont la communication avait été demandée. Ces rares exceptions mises à part, la Commission, qui demande systématiquement aux administrations de lui indiquer dans les deux mois la suite réservée à l'affaire, constate de manière générale que ses recommandations sont suivies d'effet.

3.2. Les administrations sont donc plus dociles : sont-elles, six ans après le vote de la loi du 17 juillet 1978, plus imaginatives et plus accueillantes ? Force est de reconnaître que, sur ce point, les progrès sont encore lents.

Il existe, en France, une tentation trop répandue : celle de croire qu'un problème est réglé lorsqu'ont été adoptés la loi et ses textes d'application. Les Anglo-Saxons ont une approche moins formelle : les moyens matériels, les conditions pratiques comptent autant que le cadre juridique. Il est grand temps, pour l'application de la loi du 17 juillet 1978, de se préoccuper de ces conditions matérielles.

Quatre points méritent à cet égard, d'être vus de près : les locaux, le personnel, les délais et les sources d'information.

Peu de services ont créé des locaux spécifiques pour recevoir le public, lui permettre de consulter les documents qu'il recherche ou de photocopier ceux dont il souhaite garder une reproduction. Pour en rester aux préfectures et aux services extérieurs de l'Etat - auprès desquels la Commission a mené une enquête - les initiatives en ce sens sont rares : deux préfectures, une direction départementale de l'Equipement, trois directions départementales de l'Action sanitaire et sociale, deux directions départementales du

Travail, deux directions départementales des Services fiscaux, un rectorat. L'on peut y ajouter quatre centres hospitaliers régionaux et 46 communes, dont 8 de plus de 30 000 habitants.

Il est très rare qu'un personnel spécifique se voie confier la tâche de recevoir et de traiter les demandes de communication de documents. Il n'est pas question, bien sûr, d'imiter les Etats-Unis où, un an après le vote du « Freedom of Information Act », entre 300 et 400 personnes au FBI, 100 personnes à la CIA et 100 consultants extérieurs au Département d'Etat étaient affectés à plein temps à ce travail. Mais sans aller jusque-là, n'existe-t-il pas un minimum, qui consiste à désigner dans chaque administration une personne qui puisse, sinon traiter elle-même les demandes d'accès, du moins conseiller les fonctionnaires, leur indiquer la marche à suivre et, en cas de difficulté, saisir préventivement la Commission d'accès aux documents administratifs ? Certains ministères, quelques préfectures l'ont fait : mais dans la plupart des cas, rien n'est organisé. De même il manque, comme l'avait constaté la Commission dans son dernier rapport, de bons documentalistes bien recrutés et bien formés, capables d'organiser et de mettre en oeuvre le repérage et la collecte des documents. La mise en place d'un statut interministériel des personnels de documentation, qui a été proposée au gouvernement, devrait, si elle est réalisée, rendre plus attractive cette fonction de documentation : aussi la Commission souhaite qu'elle intervienne sans retard.

Les délais de réponse sont encore trop longs. Dans un cas sur quatre soumis à la Commission, l'administration n'attend pas que celle-ci se prononce pour communiquer le document: c'est donc la preuve qu'elle aurait pu le faire plus tôt et épargner au demandeur une démarche inutile. De manière générale, la Commission retire l'impression que les demandes d'exercice du droit d'accès « traînent » trop dans les services. La plupart du temps, l'administration laisse écouler le délai de deux mois au terme duquel naît une décision implicite de refus : c'est un moyen d'éviter un refus exprès, dont la motivation apparaît parfois délicate.

Enfin, l'obligation, posée par l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978, de publier les directives, instructions et circulaires et de signaler les autres documents n'est que très partiellement satisfaite. La plupart des ministères se sont dotés de bulletins officiels qui rassemblent un certain nombre de documents d'intérêt général : mais leur rythme de parution - en général trimestriel - est lent ; leur présentation, l'absence de tables des matières ou analytiques claires et bien faites les rend peu maniables; leur diffusion - confidentielle - les laisse souvent hors d'atteinte du public - notamment dans les régions, alors qu'ils devraient pouvoir être trouvés dans les bibliothèques, les services d'accueil des préfectures et des sous-préfectures ou mieux dans les centres AVS (Administration à votre service). Dans les départements, il existe en général - mais pas partout, comme le montrent les résultats du questionnaire envoyé par la Commission - un recueil des actes administratifs où l'on retrouve un certain nombre de textes d'intérêt général. La grande majorité des communes ne publient pas de bulletin : on trouvera, traités

dans la première partie de ce rapport, quelques exemples d'initiatives intéressantes prises par certaines communes : ils restent cependant l'exception.

L'article 9 de la loi du 17 juillet 1978 ne fait pas seulement obligation aux administrations de publier les directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles. Il leur impose aussi, dans les conditions fixées par le décret du 22 septembre 1979, de signaler les autres documents, tels que les rapports, les études, les comptes rendus de réunions, les statistiques réunies à l'issue d'enquêtes, les avis rendus... : les administrations doivent normalement publier, dans les quatre mois suivant la date des documents concernés, leur référence, c'est-à-dire leur titre, leur objet, leur date, leur origine ainsi que le lieu où ils peuvent être consultés ou communiqués. Force est de reconnaître que cette obligation n'est pas satisfaite : très peu de bulletins ministériels signalisent ce type de documents ou, s'ils le font, se limitent à une catégorie bien particulière ; dans les départements et les communes, la signalisation est restée lettre morte, avec cependant, une exception pour les délibérations du conseil municipal et les dossiers de permis de construire.

Peut-être l'obligation prévue par la loi est-elle trop ambitieuse : la publication ou la signalisation de la plupart des documents produits par les administrations est un travail considérable ; le prix de revient des bulletins est élevé ; leur intérêt pour le public, qui n'a pas toujours la patience du chercheur, sera de toute façon, limité dans la mesure où, compte tenu de leur périodicité réduite, ces bulletins donneront des informations à un moment où celles-ci risquent d'être moins utiles. Peut-être faut-il, au moment où le support papier diminue au profit de l'informatisation, s'orienter vers une collecte informatique des références des documents ? Un tel système présenterait des avantages : il permettrait une mise à jour régulière et plus rapide, faciliterait le repérage et pourrait, à condition d'y mettre les moyens nécessaires, être mis à la disposition du public. Le ministère de l'Agriculture a fait un pas dans ce sens avec le système RESAGRI. La Commission de coordination de la documentation administrative (CCDA) a proposé la création d'un système, rattaché à l'opération européenne SIGLE et associant les organismes de recherche, permettant de signaler la « littérature grise » (les rapports d'études et de recherches produits et commandités par les administrations) et d'y accéder. La mise en place d'un tel système informatique, même s'il est limité à une catégorie bien définie de documents, constituerait déjà un grand progrès. Il n'est pas trop tôt, pour réfléchir aux conditions dans lesquelles il pourrait être étendu.

La situation présente n'est, en tout cas, pas satisfaisante. L'absence de signalisation des documents empêche les demandeurs de préciser et d'identifier ceux qu'ils désirent : aussi sont-ils conduits à solliciter dans le vague, « tous les documents relatifs à une affaire », au risque de se voir opposer un refus par l'administration, dès lors que, comme l'a jugé le Conseil d'Etat, la loi du 17 juillet 1978 n'a pour objet d'imposer aux administrations de « fournir au demandeur une documentation sur un sujet donné » (voir p. 280).

Et c'est sans doute aussi l'une des causes de l'usage prépondérant du droit d'accès dans un but de défense des intérêts individuels : les Français demandent surtout les documents qui ont servi de base aux décisions qu'on leur oppose parce que ce sont les seuls dont ils connaissent, en fait, l'existence.

En somme, six ans après le vote de la loi du 17 juillet 1978, les qualités que la Commission attend des administrations ont changé : elle se réjouissait, à ses débuts, de constater de la docilité, voire de la résignation, là où on lui prédisait des résistances et des refus organisés ; elle voudrait maintenant trouver plus d'entrain, d'imagination, de sens de l'accueil. Elle souhaiterait que le fonctionnaire, à qui la loi du 13 juillet 1983 impose dorénavant, « le devoir de satisfaire aux demandes d'information du public », fasse preuve d'un plus grand sens d'initiative dans l'application de la loi : cela suppose qu'il se sente moins propriétaire de l'information, qu'il abandonne cette idée, trop répandue, selon laquelle l'importance des responsabilités se mesure à l'épaisseur du secret dont elles sont entourées, qu'il cesse d'assimiler la demande de communication à l'« accident » imprévu mais redouté depuis longtemps à cause des ennuis qu'il ne peut qu'attirer.

Parmi les missions confiées par la loi du 17 juillet 1978 à la Commission d'accès aux documents administratifs, celle qui consiste à proposer « toutes modifications utiles des textes législatifs ou réglementaires relatifs à la communication de documents administratifs » n'est pas la moins importante.

Ce rapport, qui s'adresse au Premier ministre, peut être l'occasion de rappeler brièvement les propositions dont la Commission lui a déjà fait part.

Les modifications législatives devraient porter à la fois sur le champ d'application et l'exercice du droit d'accès.

Il faut d'abord redéfinir les champs d'application respectifs de la loi du 17 juillet 1978 et de la loi du 6 janvier 1978 qui, actuellement, se chevauchent sinon en droit du moins en fait. Le Conseil d'Etat a jugé le 19 mai 1983 que le droit d'accès des individus aux fichiers de l'administration comportant des mentions nominatives, qu'ils soient automatisés, mécanographiques ou manuels, est exclusivement régi par la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés : la loi du 17 juillet 1978 ne trouve donc à s'appliquer que lorsque le document demandé n'appartient pas à un fichier nominatif (voir décision Bertin, en annexe p. 276).

Mais cette ligne de partage n'est pas satisfaisante. Elle repose en effet sur deux critères dont l'un - la notion de fichier - est impossible à définir et l'autre - le caractère nominatif des informations - fait l'objet d'appréciations

divergentes de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et de la Commission d'accès aux documents administratifs. La situation actuelle est donc préjudiciable aux administrations, qui hésitent toujours sur la législation applicable, aux usagers, qui ne savent pas à quelle commission s'adresser en cas de contestation, et aux deux commissions elles-mêmes, dont le travail est compliqué par de délicates appréciations. Pour le court terme, la Commission d'accès aux documents administratifs a mis au point une procédure de transmission des réclamations à la CNIL lorsqu'elle estime que le document demandé relève d'un fichier nominatif: cette solution a au moins le mérite d'éviter à l'usager d'entreprendre une nouvelle démarche. Mais pour le long terme, la Commission souhaite une refonte législative. La Commission du rapport et des études du Conseil d'Etat a été chargée par le Premier ministre de mener une réflexion sur ce sujet: ses conclusions seront certainement utiles et intéressantes.

En ce qui concerne l'exercice du droit d'accès, la Commission est convaincue, après six ans d'expérience, qu'il faut accélérer la procédure prévue à l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978, qui est actuellement trop longue. Deux mois à l'administration pour se prononcer sur une demande de communication, un mois à la Commission d'accès pour rendre son avis, deux mois à l'administration pour décider de la suite qu'elle y donne: l'intéressé peut donc obtenir satisfaction cinq mois après sa demande. L'on peut se demander si, communiqué si tardivement, le document conservera encore un intérêt. Aussi la Commission souhaite que chaque phase soit réduite à un mois. Ce faisant, elle n'a pas l'impression de faire une proposition déraisonnable: à titre de comparaison, le délai dans lequel les administrations américaines doivent répondre aux demandes de communication est de dix jours.

Les modifications réglementaires devraient porter sur le fonctionnement de la Commission, qui est actuellement régi par le décret du 6 décembre 1978, et permettre:

- de donner au président de la Commission la possibilité d'inviter, s'il l'estime nécessaire, la personne qui a demandé le document à présenter ses observations orales devant la Commission;
- de raffermir les pouvoirs d'instruction et d'étendre les pouvoirs de contrôle de la Commission;
- de concilier l'exercice de la mission confiée par la loi à la Commission avec le respect du secret de la défense nationale.

Sur ces trois points, la Commission a fait des propositions concrètes, dont certaines ont été détaillées dans les deux précédents rapports. Elle les exprime à nouveau.

Le troisième rapport d'activité comprend deux parties.

1. La première est consacrée à un thème choisi par la Commission : l'accès du public aux documents communaux. Il a semblé à la Commission que les réformes de décentralisation, dont l'un des effets, à la suite des transferts de compétences, est de transformer un certain nombre de documents d'Etat en documents communaux, les difficultés que rencontrent souvent les conseillers municipaux minoritaires pour obtenir des informations sur les affaires communales, les nombreuses demandes de conseil que les maires ont adressées à la Commission rendaient nécessaire l'élaboration d'un document de synthèse, où les communes pourront trouver les réponses à leurs questions.

2. La deuxième partie décrit, dans un tableau synthétique, la « jurisprudence » de la Commission pendant la période couverte par le troisième rapport, c'est-à-dire du 25 mars 1982 au 15 décembre 1983. Il s'agit, en somme, de donner l'exemple de la transparence en mentionnant tous les avis rendus et de fournir au public et aux administrations, qui pourront se référer utilement à ce tableau, un « guide pratique du communicable et du secret ». Des statistiques complètent ce tableau.

L'on trouvera en annexe la composition actuelle de la Commission, les textes intervenus pendant ces derniers 20 mois sur l'accès du public aux documents administratifs, quelques avis importants de la Commission et les premières décisions rendues par le Conseil d'Etat sur l'application de la loi du 17 juillet 1978.



CHAPITRE PREMIER

L'ACCÈS DU PUBLIC AUX DOCUMENTS COMMUNAUX

Pourquoi avoir choisi les communes comme thème de ce troisième rapport ?

Les communes ne sont sans doute pas les plus sollicitées parmi les collectivités soumises au droit d'accès : un questionnaire adressé récemment à ces dernières a révélé qu'en moyenne une commune recevait 52 demandes de communication de documents par mois. Mais ce chiffre masque les différences considérables qui existent entre les grandes villes et les petites communes rurales. Les communes ne sont pas non plus, parmi les collectivités soumises au droit d'accès, celles qui refusent le plus la communication : elles ne sont à l'origine que de 13 % des affaires soumises par les demandeurs à la Commission d'accès aux documents administratifs.

Il a semblé pourtant à la commission que l'application de la loi du 17 juillet 1978 dans les communes justifiait une approche particulière. Plusieurs raisons expliquent ce sentiment.

La première est que l'accès du public aux documents prend une résonance quelque peu particulière pour des collectivités qui sont moins peuplées, plus resserrées dans l'espace et où, finalement, il est plus difficile de maintenir une habitude de secret.

La seconde est que les communes bénéficient déjà d'une expérience puisque le droit d'accès du public aux documents municipaux n'est pas un droit nouveau : il a toujours été perçu comme le complément de la démocratie locale et, dès 1789, le législateur a garanti aux habitants de la commune le droit d'accès aux délibérations du conseil municipal. Ces dispositions ont été reprises par des textes plus récents : elles figurent aujourd'hui à l'article L. 121-19 du Code des communes, selon lequel « tout habitant ou contribuable a le droit de demander communication sans déplacement, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune, des arrêtés municipaux ». Ces dispositions sont toujours en vigueur. Le législateur, en votant la loi du 17 juillet 1978, a en effet, très largement, étendu le droit à l'information en ce qui concerne les documents des communes mais il a bien spécifié que la nouvelle loi ne faisait pas obstacle à l'application de l'article L. 121-19 du Code des communes. Concrètement, cela signifie qu'un demandeur peut invoquer soit la loi spéciale (l'article L. 121-19 du Code des communes), soit la loi générale (la loi du 17 juillet 1978) pour obtenir communication des documents communaux. Chacune des voies a ses avantages et ses inconvénients. La première n'est ouverte qu'aux habitants et aux contribuables, ne permet l'accès qu'à un certain nombre de documents limitativement énumérés (en fait les documents essentiels de la vie communale) et exclut le droit de recevoir une copie ; à l'inverse, la procédure exige moins de formalités : la consultation n'est pas subordonnée à la présentation d'une demande préalable et le refus de communication peut être déféré directement au juge. La seconde est ouverte à toute personne, permet l'accès à tous les documents communaux, sous réserve d'exceptions limitées, et donne le droit de recevoir copie. Mais la procédure est plus formalisée : elle exige la présentation d'une demande préalable, à laquelle le maire a deux mois pour répondre, et impose le recours à la Commission d'accès aux documents administratifs en cas de contestation d'un refus de communication.

La troisième raison est que les lois récentes de décentralisation, tout en confiant aux communes des responsabilités plus importantes, leur imposent aussi des devoirs nouveaux en ce qui concerne l'information du public : des documents qui jusqu'ici relevaient de l'État - en matière d'urbanisme par exemple - devront maintenant être communiqués par les communes. Il a donc paru nécessaire de préciser, à la demande d'ailleurs d'un grand nombre de maires, quelle est l'étendue des obligations que fait peser la loi du 17 juillet 1978 sur les communes.

L'accès du public aux documents communaux sera traité sous deux angles successifs.

- Sous l'angle du *droit*, d'abord. La Commission a jugé utile de répondre, à l'aide des nombreux avis et conseils qu'elle a rendus, aux quatre questions que peuvent se poser les responsables communaux d'une part, le public susceptible de s'adresser à eux d'autre part : qui peut accéder aux documents communaux ? Qui doit communiquer les documents communaux ? Comment communiquer les documents communaux ? Quels sont les documents communaux qui doivent être communiqués et ceux qui peuvent ne pas l'être ?

- Sous l'angle de la *pratique*, ensuite. La Commission a décidé de rendre compte des résultats de l'enquête qu'elle a menée auprès des communes sur l'application concrète de la loi du 17 juillet 1978.

SECTION 1

Le droit

I. - Qui peut accéder aux documents communaux ?

Comme il vient de l'être rappelé, deux voies de droit coexistent pour prendre connaissance des documents communaux :

- d'une part, l'article L. 121-19 du Code des communes,
- d'autre part, la loi du 17 juillet 1978.

Les bénéficiaires du droit d'accès ne sont pas définis de manière identique par ces deux textes.

1. L'article L. 121-19 du Code des Communes réserve le droit d'accès aux *habitants* et aux *contribuables* de la commune. La jurisprudence du Conseil d'État a interprété ce texte libéralement : elle a notamment admis que « les groupements d'habitants ou de contribuables », et par exemple un groupement d'action municipale, pouvaient demander la communication de documents communaux (C.E., Sect., 11 janvier 1978, commune de Muret, Rec. Lebon, p. 5). Mais, même s'il n'est pas limité aux personnes physiques, il reste que le droit ouvert par le code des communes est nettement circonscrit : il demeure le droit de l'habitant ou du contribuable, c'est-à-dire du citoyen limité par l'espace communal ou la part qu'il prend au paiement de l'impôt.

2. La loi du 17 juillet 1978 ouvre beaucoup plus largement le droit d'accès puisqu'elle garantit le droit de « toute personne » à l'information administrative.

a) Il convient cependant de distinguer l'accès aux documents ne revêtant pas de caractère nominatif d'une part, l'accès aux documents nominatifs d'autre part.

. Toute personne peut demander communication des *documents communaux de caractère non nominatif* : aussi bien les personnes physiques que les personnes morales (associations, syndicats, groupements divers), les Français que les étrangers. Il n'est pas besoin d'être habitant ou contribuable de la commune pour prendre connaissance de ces documents municipaux (conseil du 17 octobre 1979, Préfet du Val-de-Marne) : un habitant de Brest peut obtenir une délibération du conseil municipal de Nice ou un marché passé par la ville de Strasbourg. Le demandeur n'a pas, non plus, besoin de justifier d'un quelconque « intérêt pour agir » : l'autorité communale ne peut donc exiger qu'il indique les motifs de sa démarche.

. L'accès aux *documents communaux de caractère nominatif* est réservé, en vertu de l'article 6 bis de la loi du 17 juillet 1978, à la personne concernée. La Commission d'accès aux documents administratifs a précisé cette dernière notion dans de nombreux avis : est concernée par un document nominatif soit la personne en considération de laquelle le document a été établi (le bénéficiaire de l'aide sociale pour la décision lui attribuant une allocation, l'agent communal pour son dossier individuel...), soit la personne directement et personnellement intéressée par l'objet, le contenu ou la fonction du document (la veuve d'une personne décédée à l'hôpital par le dossier hospitalier de cette dernière...). Sur tous ces points, la Commission invite le lecteur à se reporter aux développements qui y sont consacrés dans le premier rapport (p. 17-20) et dans le second (p. 16-18).

. La définition du document *nominatif* a été donnée par la Commission dès ses débuts : est nominative l'information qui porte une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable. Il ne suffit donc pas que le document demandé cite un nom pour qu'il soit qualifié de nominatif : un dossier de permis de construire, un registre d'enquête publique, un arrêté nommant ou promouvant un agent communal n'ont pas de caractère nominatif et sont donc accessibles à toute personne. A l'inverse, la notation d'un agent communal, un rapport de police décrivant le comportement d'une personne privée, le dossier d'un bénéficiaire de l'aide sociale, qui portent une appréciation sur des personnes physiques, sont des documents nominatifs et ne peuvent donc être communiqués qu'à la personne concernée. La Commission reviendra sur cette distinction, de manière plus approfondie, en répondant à la question : « quels sont les documents communicables et ceux qui ne le sont pas » (p. 37).

b) Aussi bien pour les documents de caractère général que pour les documents nominatifs, la loi du 17 juillet 1978, qui a pour objet de faciliter l'accès du *public* aux documents administratifs, ne tient pas compte du mandat ou des fonctions publiques exercées par le demandeur : la qualité de *conseiller municipal*, par exemple, ne permet pas de bénéficier d'un droit à l'information plus étendu que celui reconnu au simple citoyen.

La Commission a eu l'occasion de le rappeler plusieurs fois (voir par exemple conseil du 5 mai 1983, mairie de Mandelieu la Napoule) et sa position a été reprise par le ministre de l'Intérieur dans une réponse à une question écrite (voir en annexe p. 248).

La Commission a pu cependant constater, en examinant les nombreuses demandes d'avis présentées par des conseillers municipaux « minoritaires », que les textes révèlent de manière générale une réelle insuffisance en ce qui concerne le droit à l'information des membres de l'assemblée municipale.

Comme le rappelle un récent article publié en septembre 1983 dans le « Journal des maires et conseillers municipaux », aucune disposition particulière du Code des communes ne reconnaît aux conseillers municipaux le droit de consulter les dossiers sur lesquels le conseil est appelé à se prononcer ou qui, de manière générale, intéressent la vie de la commune. Dans le cas où les

conseiller sont pourvus d'une délégation du maire, ils ont naturellement accès aux dossiers dans la limite des attributions déléguées. Mais dans le cas où ils n'ont pas reçu de délégation, ils peuvent seulement revendiquer le droit d'être aussi bien traités que les simples citoyens.

Les conseillers municipaux peuvent donc invoquer le bénéfice de l'article L. 121-19 du Code des communes. Mais cette disposition ne concerne que les documents les plus solennels, les plus officiels, ceux qui modifient l'ordonnement juridique ou qui ont des incidences sur le paiement de l'impôt : ils sont en général portés à la connaissance des conseillers municipaux, ne serait-ce que parce que ces derniers participent à leur élaboration ou à leur approbation.

Les documents dont l'accès est possible en application de la loi du 17 juillet 1978 sont beaucoup plus nombreux. Mais l'information dont les conseillers municipaux ont le plus besoin recouvre justement les documents dont la communication immédiate est exclue par la Commission : les documents préparatoires à des décisions non encore intervenues. Entrent dans cette dernière catégorie les dossiers des affaires qui n'ont pas encore été soumises à la délibération du conseil municipal : la Commission d'accès a, par exemple, dû constater qu'un maire n'avait pas l'obligation de communiquer aux conseillers municipaux les dossiers instruits par une commission et non encore discutés en séance publique du conseil municipal (conseil du 5 mai 1983, mairie de Mandelieu la Napoule, précité).

En l'absence de texte garantissant de manière spécifique le droit à l'information des conseillers municipaux, le seul recours laissé à ces derniers est la possibilité d'invoquer la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui a posé le principe général selon lequel « les adjoints et conseillers municipaux tiennent de leur qualité de membres de l'assemblée municipale appelée à délibérer sur les affaires de la commune le droit d'être informés de tout ce qui touche à ces affaires » (C.E., Ass., 9 novembre 1973, commune de Pointe-à-Pitre, Rec. Lebon p. 631). Mais force est de reconnaître que les obligations que ce principe général impose au maire ne sont pas définies avec précision.

. Le droit des conseillers municipaux de connaître les éléments d'information ou d'appréciation touchant aux projets soumis à leur délibération n'est donc pas prévu par les textes et reste peu précisé par la jurisprudence.

Certaines communes ont pris des initiatives pour remédier à ces insuffisances.

Des formules originales ont été tentées. A Rueil-Malmaison, par exemple, le conseil municipal a créé un poste de questeur, confié à l'un des adjoints, dont la mission est d'être le trait d'union entre la municipalité et les conseillers municipaux : il reçoit les demandes d'accès aux dossiers présentées par ces derniers. Comme dans d'autres communes, il a également été décidé que les représentants des conseillers « minoritaires » pourraient, au cours d'une réunion préparatoire ayant lieu après l'envoi des convocations à la séance du conseil municipal, examiner les dossiers inscrits à l'ordre du jour de cette séance. Dans d'autres communes, des formules différentes ont été mises en place : libre consultation en mairie des dossiers avant les réunions, audition des agents ayant pris part à l'élaboration des projets...

Le plus souvent, les communes ont codifié dans des règlements intérieurs les usages auxquels elles se conformaient dans le passé. Les règlements intérieurs (voir l'article précité du « Journal des maires et des conseillers municipaux ») énoncent en général une « règle du jeu » en plusieurs points :

- tous les projets doivent - sauf très rares exceptions motivées - être examinés en commission préalablement à leur inscription à l'ordre du jour d'une réunion du conseil;
- les comptes rendus (sommaires, naturellement) des travaux des commissions sont communiqués à tous les conseillers, membres ou non de la commission concernée;
- la convocation à une réunion des commissions doit comporter l'ordre du jour et tous les dossiers s'y rapportant peuvent être consultés par les conseillers convoqués;
- toutes les affaires inscrites à l'ordre du jour d'une séance du conseil municipal doivent faire l'objet d'un exposé, ou d'un rapport, ou d'une note à l'appui de la convocation.

Des formules ont donc été trouvées, des dispositions ont été mises en place pour assurer une meilleure information des conseillers municipaux et permettre à ceux qui appartiennent à la minorité d'exercer leurs pleines responsabilités.

Ces efforts sont néanmoins insuffisants. En premier lieu, ils reposent sur des initiatives volontaires des communes. Ils sont donc limités à celles dont le maire accepte, en accord avec le conseil municipal, de faire circuler l'information et d'ouvrir les dossiers : les nombreux refus de communication opposés à des élus municipaux dont la Commission a eu à connaître montrent que cette pratique de « la vie municipale au grand jour » n'est pas la règle générale. En second lieu, même lorsque les usages sont codifiés dans des règlements intérieurs, les conseillers municipaux n'ont pas la possibilité juridique d'obliger le maire à les respecter: le juge administratif refuse en effet de sanctionner la violation des règlements intérieurs.

Aussi la CADA se demande-t-elle s'il ne serait pas souhaitable que le législateur se penche sur la question : ne serait-il pas possible que, dans le cadre de la future loi sur le statut des élus locaux, soit définie par la loi l'étendue du droit à l'information dont disposent les conseillers municipaux ? Il n'appartient certainement pas à la Commission d'accès aux documents administratifs, dont la seule mission est de veiller au respect de la loi du 17 juillet 1978, d'apporter une réponse : mais la question mérite d'être posée.

II. - Qui doit communiquer les documents communaux ?

A cette question, la Commission a toujours apporté la même réponse: c'est au *maire*, et à lui seul, qu'il appartient de communiquer les documents émanant de la commune.

1. Cette compétence demeure quel que soit le lieu où sont conservés les documents communaux.

Certains documents peuvent être détenus par une *autorité agissant pour le compte de la commune* mais distincte du maire: c'est le cas des documents financiers et budgétaires, dont les originaux ou les doubles sont conservés par le comptable municipal (voir p. 44), ou des analyses d'eau effectuées par le concessionnaire du service de la distribution d'eau en exécution du contrat le liant à la commune (voir p. 44). Dans un tel cas, l'autorité qui reçoit une demande d'accès doit obligatoirement la transmettre au maire : elle doit le faire sans attendre car le délai de deux mois à l'expiration duquel naît un refus tacite de communication court à compter de la date à laquelle elle a été saisie.

D'autres documents peuvent avoir été transmis au *représentant de l'État*. C'est le cas des délibérations, arrêtés et actes de toute nature pris par les autorités communales, qui doivent être transmis au commissaire de la République en application de l'article 3 de la loi du 2 mars 1982. Ce peut être aussi le cas d'autres documents, demandés à un maire par le commissaire de la République en application de l'article 34-II de cette loi, qui permet au représentant de l'État d'obtenir des maires « les informations nécessaires à l'exercice de ses attributions ». La Commission a estimé que, de manière générale, le commissaire de la République n'a pas compétence pour communiquer au public les documents communaux qui lui ont été ainsi transmis (conseil du 14 octobre 1982, préfet de la Seine-Saint-Denis) : il ne peut qu'inviter le demandeur à s'adresser au maire.

La solution n'est pas la même dans le cas où le document communal a été établi dans le cadre d'une procédure menée au nom de l'État et joint au dossier détenu par le représentant de l'État : il en est ainsi par exemple de la délibération d'une commune demandant au commissaire de la République de prononcer la déclaration d'utilité de travaux ou d'acquisitions ou émettant un avis sur le projet de création d'une zone d'aménagement concerté d'une zone d'aménagement différé... Le commissaire de la République est alors compétent pour communiquer au public l'ensemble du dossier, qui comprend la délibération du conseil municipal.

2. La compétence exclusive du maire pour communiquer au public les documents communaux doit, bien entendu, s'entendre dans un sens *juridique* : elle ne fait pas obstacle à ce que le maire confie à un service ou à un fonctionnaire placé sous son autorité le soin de recevoir les demandes d'accès et de mettre à la disposition du public les documents sollicités (voir p. 57).

III. - Comment communiquer les documents communaux ?

Cette question appelle une réponse sur les deux points suivants :

- quelle est la procédure à suivre pour obtenir communication d'un document administratif ?

- sous quelle forme doit être communiqué le document: consultation ou photocopie ?

1) La procédure à suivre

A) - La loi du 17 juillet 1978 exige que la personne qui souhaite recevoir communication d'un document administratif présente une *demande préalable* à l'administration : pour un document communal, cette demande doit être adressée, comme il vient d'être dit, au maire. Une demande est nécessaire aussi bien lorsque l'intéressé désire consulter sur place le document (alors que cette formalité n'est pas exigée par l'article L. 121-19 du Code des communes) que lorsqu'il sollicite la délivrance de photocopies.

. Cette demande préalable n'est pas soumise à un *formalisme* particulier: la Commission recommande cependant qu'elle soit matérialisée par un document écrit, ne serait-ce que pour déterminer le point de départ du délai de deux mois à l'expiration duquel naît un refus tacite de communication.

. La demande doit être suffisamment *précise* : la Commission a eu l'occasion de déclarer irrecevable des demandes de communication de toute la comptabilité communale (avis du 3 février et du 7 juillet 1983, Libératore), de toutes les factures adressées à une commune entre 1977 et 1983 (avis du 8 septembre 1983, Martin) ou de « tous les arrêtés du maire relatifs à la carrière des agents communaux » (avis du 1^{er} décembre 1983, Baudoin). Il convient donc que le demandeur précise suffisamment les documents ou la nature des documents dont il souhaite obtenir communication (conseil du 30 janvier 1980, commune de Blaye) : comme l'a jugé le Conseil d'État, la loi du 17 juillet 1978 « impose à l'administration de donner aux personnes qui en font la demande connaissance et, le cas échéant, copie des documents administratifs que désignent ces personnes, mais n'a pas pour objet ou pour effet de charger le service compétent de procéder à des recherches en vue de fournir au demandeur une documentation sur un sujet donné » (C.E., 9 mars 1983, Association SOS défense, n° 43438, voir en annexe p. 280).

Il arrive cependant qu'une personne ne puisse être en mesure de désigner précisément le document souhaité et expose sa demande en termes généraux : demande d'accès au « dossier » de telle affaire, par exemple, aux « documents budgétaires » de telle année, ou à l'ensemble des analyses d'eau effectuées depuis telle date. Il est alors souhaitable qu'un arrangement amiable intervienne : le maire peut soit inviter le demandeur à limiter l'objet de sa demande (voir par exemple pour une demande d'analyses d'eau portant en fait sur plus de 2 000 documents : avis du 20 octobre 1983, Association des amis de la terre) soit porter à sa connaissance la liste des documents détenus, afin que puissent être identifiés ceux dont la communication est demandée (voir par exemple pour une demande portant sur de nombreux documents d'une école publique, conseil du 1^{er} décembre 1983, commune de Villefranche-sur-Mer).

. La demande doit porter sur des *documents existants* : la Commission a rappelé à plusieurs reprises que la loi du 17 juillet 1978 n'avait pas pour effet

d'imposer aux administrations d'effectuer des travaux de synthèse, de confectionner des documents ou d'établir des statistiques à la demande du public. La loi ne permet pas non plus à un administré de demander « à l'avance » des documents qui ne sont pas encore établis (procès-verbaux de futures réunions...) : une telle demande d' « abonnement » est jugée irrecevable (avis du 29 mars 1983, Vasseur).

B - L'administration dispose d'un *délai de deux mois* pour répondre à la demande de communication. Elle devra donc dans ce délai permettre à l'intéressé de consulter sur place le document ou lui envoyer la photocopie.

Si elle estime que le document demandé n'est pas communicable, l'administration doit motiver son refus : elle doit donc citer les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 justifiant sa décision et énoncer les raisons pour lesquelles elle considère que le document, en égard à son contenu, échappe au droit d'accès.

Si l'administration garde le silence pendant deux mois elle est réputée avoir refusé la communication : le refus tacite n'a pas, alors, à être motivé.

C) Dans le cas où un refus exprès ou tacite est opposé au demandeur, celui-ci peut saisir *la Commission d'accès aux documents administratifs* : il suffit d'une simple lettre adressée au Président de la commission accompagnée de la demande de communication présentée à l'administration et de la décision de refus, sauf si celle-ci est implicite.

La Commission a un mois pour émettre un avis sur la demande dont elle est saisie. Aussi a-t-elle mis au point une procédure d'instruction accélérée. Dès sa réception, la demande est inscrite à une séance : la Commission se réunit, en général, toutes les trois semaines au Conseil d'État. Le document dont la communication a été refusée est demandé auprès de l'administration qui le détient : cette dernière est priée, en outre, de produire ses observations afin de justifier sa décision. Un rapporteur est désigné pour suivre l'affaire. Le représentant de l'administration est éventuellement convoqué à la réunion de la commission, s'il en a exprimé la demande après que le secrétariat de la Commission lui en a indiqué la possibilité. Une fois l'avis rendu, il est notifié à l'administration et au demandeur.

D) - L'administration dispose d'un délai de deux mois après avoir reçu l'avis de la commission, pour indiquer au demandeur et à la commission la *suite* qu'elle donne à cet avis. Si elle omet de le faire, la Commission se charge de lui rappeler cette obligation.

E) - Si l'administration, après avoir reçu l'avis, confirme de manière expresse son refus de communication ou si l'intéressé, quatre mois après avoir saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, n'obtient pas de réponse (C.E., Sect. 9, mars 1983, Ministre de l'urbanisme et du logement c/Alurely, n° 35565, voir en annexe p. 272), l'intéressé peut s'adresser au *tribunal administratif*.

2) Le mode d'accès : consultation ou délivrance de copies

L'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 dispose que « l'accès aux documents administratifs s'exerce :

- par consultation gratuite sur place...
- sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par délivrance de copies en un seul exemplaire, aux frais de la personne qui les sollicite et sans que ces frais puissent excéder le coût réel des charges de fonctionnement ».

La loi de 1978 offre donc à l'administration une possibilité nouvelle par rapport à celle que lui ouvrait l'article L. 121-19 du Code des communes. Il peut, certes, toujours venir sur place consulter le document et en prendre lui-même copie. Mais il peut aussi demander à l'administration, à condition d'acquitter le prix, qu'elle lui envoie la copie du document.

Le choix du mode d'accès - consultation gratuite sur place ou délivrance payante d'une copie - appartient au demandeur : ni l'administration (nombreux avis en ce sens), ni la Commission d'accès aux documents administratifs (avis du 16 juin 1983, Noblet) ne peuvent imposer un mode de communication.

a) *La consultation sur place*

La consultation sur place des documents municipaux pose, en général, peu de problèmes aux maires.

Beaucoup d'entre eux, et notamment ceux des petites communes, ont cependant souhaité réglementer le droit d'accès afin d'en concilier l'exercice avec le bon fonctionnement des services municipaux : aussi ont-ils pris des arrêtés qui, souvent, s'inspirent d'un même modèle.

De telles initiatives sont tout à fait compréhensibles : les petites communes ne disposent souvent que d'un secrétaire de mairie à temps partiel et ne peuvent ouvrir leurs locaux au public en permanence. La jurisprudence du Conseil d'État a d'ailleurs admis, avant l'intervention de la loi du 17 juillet 1978, que le maire pouvait réglementer l'exercice du droit d'accès prévu par l'article L. 121-19 du Code des communes : le juge administratif ne censurait les initiatives des maires que lorsqu'elles apportaient à l'exercice du droit d'accès des restrictions excessives.

La Commission d'accès aux documents administratifs est de plus en plus souvent saisie de demandes de conseil portant sur de tels arrêtés. Elle se refuse, bien entendu, à porter un jugement sur leur légalité : cette tâche n'appartient qu'au tribunal administratif, saisi par le représentant de l'État ou un particulier. Mais elle a cependant accepté de donner quelques conseils afin qu'il soit fait une correcte application de la loi.

Les arrêtés soumis à l'appréciation de la Commission comprennent en général trois types de dispositions : les premières exigent la présentation d'une

demande préalable; les secondes limitent les heures de consultation ; les troisièmes prévoient la présence d'un représentant de la commune pendant la consultation.

1) Un grand nombre d'arrêtés prévoient que le droit d'accès aux documents administratifs détenus par la commune est obligatoirement subordonné à la présentation d'une *demande écrite préalable* qui doit parvenir en mairie, selon les cas, un ou plusieurs jours avant la date souhaitée de consultation. La Commission a toujours émis des réserves à l'égard de telles dispositions. Les arrêtés qui lui sont soumis sont relatifs en effet à des documents dont la communication peut être demandée, au choix de l'intéressé, aussi bien sur le fondement de l'article L. 121-19 du Code des communes que sur celui de la loi du 17 juillet 1978. Or l'exigence d'une demande préalable est contraire aux dispositions de l'article L. 121-19 du Code des communes : le Conseil d'Etat a en effet jugé que si le maire peut prescrire que la demande devra être faite par écrit et contenir l'indication exacte des pièces à consulter, il ne peut exiger que cette demande soit adressée à l'avance au secrétariat (C.E., 12 décembre 1941, Perduit, Rec. Lebon p. 214). Si la loi du 17 juillet 1978 exige, elle, la présentation d'une demande préalable à l'exercice du droit d'accès, elle laisse au maire un délai de deux mois pour y répondre : l'on ne voit pas dès lors quel intérêt peut avoir le maire, qui a toute liberté pour proposer, dans le délai de deux mois, une date de consultation, à se lier les mains à l'avance en prévoyant un délai de quelques jours entre la présentation de la demande et la consultation du document.

2) Les dispositions qui *limitent les jours et heures de consultation* exigent des appréciations plus délicates : tout dépend de la taille de la commune, de l'importance des services dont elle dispose. Dans certaines petites communes, il peut être admis que la consultation des documents municipaux soit limitée à quelques heures par semaine : la Commission d'accès aux documents administratifs a par exemple considéré qu'un maire d'une commune de 1 828 habitants, en prévoyant que la consultation pourrait avoir lieu un matin par semaine, n'apportait pas une restriction excessive au droit d'accès (Conseil du 12 janvier 1984 - Sous-préfecture de Saint-Gaudens). Mais la Commission recommande dans tous les cas aux maires de ne pas limiter les possibilités de consultation à une seule plage horaire fixe par semaine : il est en effet souhaitable que la consultation puisse également avoir lieu, si le demandeur ne peut être libre au jour et à l'heure mentionnés dans l'arrêté, à une date convenue entre le maire et ce demandeur.

3) Les dispositions qui prévoient que la consultation doit avoir lieu en *présence d'un représentant de la commune* - agent ou élu - qui assure un simple rôle de surveillance, sans être tenu d'effectuer des recherches ou de fournir des explications, n'attirent pas de remarques particulières de la part de la commission.

b) *La délivrance de copies*

Beaucoup de maires s'inquiètent du fait que les demandeurs utilisent en majorité la loi de 1978 pour obtenir des photocopies : ils invoquent souvent devant la

commission la surcharge de leurs services et le surcroît de travail que crée l'obligation de photocopier les documents communaux (voir p. 57).

La Commission leur répond invariablement que le législateur a laissé à l'administré le choix du mode d'accès : l'administration ne peut donc décider à sa place la façon dont le document lui sera remis.

La Commission a cependant rappelé qu'il existe quatre limites au « droit à la photocopie » (voir 2^e rapport d'activité, p. 22).

Les communes ne sont tenues de délivrer des copies que si elles disposent des moyens de reproduction adéquats. Certaines petites communes rurales ne possèdent pas de machine photocopieuse. D'autres n'ont pas les moyens de reproduire des documents de grande dimension (plan de situation ou de façade dans les dossiers de permis de construire, documents graphiques des plans d'occupation des sols...). Dans ce cas, il appartient au demandeur soit de prendre lui-même copie du document, soit d'utiliser tous les moyens à sa convenance (appareils photographiques...) (Conseil du 14 octobre 1982, mairie de Velaux). A l'inverse, la collectivité qui dispose des moyens de reproduction adéquats ne peut s'opposer à la délivrance de photocopies (avis du 11 février 1981, Dubreucq). La Commission a cependant admis qu'un maire pouvait, s'il le jugeait préférable, faire recopier le document par le personnel de la mairie sans utiliser la photocopieuse mise à la disposition de ce dernier : l'on imagine sans peine que cette hypothèse reste exceptionnelle (avis du 23 février 1984, Canu).

La photocopie peut également être refusée si la reproduction risque de nuire à la conservation du document : la Commission veille cependant à ce que cette exception, qui vise surtout les documents fragiles détenus par les services d'archives, ne soit pas un prétexte commode pour refuser la délivrance de copies.

Si le document demandé a été intégralement publié *dans un bulletin ou un journal* accessible à tous, le maire n'est pas tenu d'en délivrer une copie : l'obligation de communication est satisfaite dès lors qu'est indiquée la référence permettant de retrouver le document.

Le « droit à la photocopie » a, enfin, une contrepartie : le demandeur doit acquitter les frais de la reproduction.

Un arrêté du Premier ministre et du ministre du Budget en date du 29 mai 1980 a fixé à 1 F par page le montant des frais de copie à la charge de la personne qui sollicite la reproduction d'un document administratif. La Commission a considéré que le champ d'application de cet arrêté était nécessairement limité aux services et aux établissements publics de l'Etat (Conseil du 17 juin 1982, mairie de Celettes). Les communes sont donc libres de fixer le prix de la photocopie, sous réserve que ce prix n'excède pas le coût réel des charges de fonctionnement créées par l'obligation de délivrer une copie : entrent dans ces charges les dépenses de matériel (papier, amortissement ou location de la machine...) et, éventuellement, de personnel (temps passé à la reproduction) mais non les coûts entraînés par la recherche du document. La Commission se réserve le

droit d'apprécier, lorsqu'elle est saisie par une personne qui rencontre des difficultés pour obtenir la copie d'un document, si le prix exigé par le maire n'est pas excessif : au besoin, elle se fait communiquer les éléments de la comptabilité communale pour vérifier que le prix n'exède pas les charges réelles de fonctionnement. A titre d'exemple, elle a admis qu'un prix de 4 F par page pouvait être imposé dans une petite commune rurale (avis du 15 déc. 1983, Association Vivre et Bâtir ensemble) mais a recommandé que dans les grandes villes ce prix se rapproche le plus possible de celui pratiqué par les services de l'Etat. Elle a estimé, également, que la reproduction de documents qui n'ont pas un format classique, tels que les documents cadastraux ou les documents graphiques des plans d'occupation des sols, pouvait être facturée à un taux plus élevé que les autres.

Dans tous les cas, le maire est en droit de facturer au demandeur le coût de l'envoi des copies.

Pour le recouvrement des frais de reproduction et d'envoi, la Commission a fait confiance aux habitudes déjà prises ou à l'imagination des communes. Plusieurs formules peuvent être utilisées: régie de recettes, paiement par timbres fiscaux ou même par timbres-poste, installation dans des locaux ouverts au public de machines photocopieuses, « à pièces ». La variété des solutions retenues par les communes (voir p. 58) montre qu'il est difficile de recommander un régime uniforme de perception : tout dépend du nombre et de la fréquence des demandes d'accès.

L'exercice du « droit à la photocopie », tout en étant parfaitement justifié en droit, pose parfois des problèmes pratiques que les communes ont peine à surmonter : c'est le cas des demandes de copie de dossiers volumineux présentées par les administrés ou des associations que la perspective d'acquitter 1 F par page ne décourage pas. La Commission essaie, alors, de favoriser le règlement à l'amiable du différend : elle conseille en général au demandeur de consulter d'abord le dossier et, après avoir sélectionné des documents qui l'intéressent, de limiter à ces derniers la demande de photocopies (voir par exemple, pour l'accès à des dossiers financiers et comptables : avis du 17 mars 1983, Nodet; avis du 7 juillet 1983, Leccia).

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

La loi du 17 juillet 1978 a fait du droit d'accès la règle et du secret l'exception. Il n'appartient donc plus à l'administration de fixer librement les limites du communicable et du confidentiel : les règles lui sont imposées par la loi.

La Commission a déjà fait part dans ses deux premiers rapports de l'interprétation qu'il convient de donner aux articles 1 et 6 de la loi du 17 juillet 1978 : elle ne peut qu'y renvoyer le lecteur.

Il lui paraît cependant utile de rappeler deux règles essentielles :

la première peut être résumée ainsi : « tout document administratif est communicable de plein droit dès lors :

- qu'il existe (la loi du 17 juillet 1978 n'a pas pour objet d'obliger les administrations à effectuer des travaux de synthèse, à confectionner des documents ou à établir des statistiques à la demande du public),
- qu'il est achevé (la loi du 17 juillet 1978 n'a pas pour objet d'obliger les administrations à communiquer les états partiels ou provisoires des documents tant qu'ils sont en cours d'élaboration) ».

La seconde peut s'énoncer ainsi :

seules les exceptions énumérées aux articles 6 et 6 bis de la loi du 17 juillet 1978 permettent de refuser la communication d'un document. Les exceptions prévues à l'article 6 sont opposables à toute personne.

L'exception couverte par l'article 6 bis (le caractère nominatif d'une information) fait seulement obstacle à la communication du document à des personnes autres que celle concernée par le document.

Ce sont ces règles générales que la Commission a appliquées pour la communication des documents communaux. Il a paru utile de rendre compte de nombreux avis ou conseils rendus dans cette matière, en regroupant les documents en 9 catégories :

- les délibérations du conseil municipal,
- les documents établis pour l'exercice de la police communale,
- les documents financiers et comptables,
- les documents relatifs à l'aide et à l'action sociale,
- les documents relatifs aux services publics communaux,
- les documents électoraux,
- les contrats et les marchés,
- les documents relatifs à la gestion du personnel,
- les documents relatifs au domaine communal, à l'action foncière et à l'urbanisme.

1) Les délibérations du conseil municipal

Le droit à la communication des « procès-verbaux du conseil municipal » est reconnu à tout habitant ou contribuable de la commune en vertu de l'article L. 121-19 du Code des communes.

La loi du 17 juillet 1978 n'a donc pas, en ce qui concerne cette catégorie particulière de documents, ouvert un droit nouveau : elle a seulement étendu un droit déjà existant.

Cette extension est double :

- d'une part, les bénéficiaires du droit d'accès sont plus nombreux : il n'est plus besoin d'être habitant ou contribuable de la commune pour obtenir com-

munication des délibérations d'un conseil municipal (conseil du 17 octobre 1979, Préfecture du Val-de-Marne). Un habitant de Rouen peut, par exemple, demander au maire de Nice la copie d'une délibération du conseil municipal de cette dernière ville;

- d'autre part, les modalités d'exercice du droit d'accès sont élargies : la loi du 17 juillet 1978 permet non seulement de consulter sur place les délibérations et d'en prendre éventuellement copie; elle oblige le maire à délivrer, aux frais du demandeur, une copie des délibérations si ce dernier le souhaite (avis du 14 janvier 1981, Courtet).

a) Le terme de délibération doit être entendu au sens large.

Le droit à communication s'étend, sauf exception, à tous les documents portés à la connaissance des conseillers municipaux lors d'une séance publique, dès lors que la séance a eu lieu. Une lettre adressée au maire et lue au cours d'une séance du conseil municipal est, par exemple, communicable (avis du 4 février 1982, Dubois). Il en est de même des dossiers des affaires soumises à délibération (nombreux avis en ce sens - voir par exemple avis du 23 février 1984, Canu), à l'exclusion des pièces dont la communication porterait atteinte à l'un des secrets protégés par les articles 6 et 6 bis de la loi du 17 juillet 1978 : par exemple, le secret industriel et commercial s'oppose à ce que les pièces techniques et financières adressées par une entreprise à l'appui d'une souscription à un marché public puissent être consultés par tous ; de même les informations nominatives, c'est-à-dire portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable, ne peuvent être portées à la connaissance que de la personne concernée.

L'ordre du jour d'une séance du conseil municipal est communicable (conseil du 17 mars 1983, commune de Guidel).

Les comptes-rendus des commissions du conseil municipal, s'ils existent, sont également accessibles : ils ne le sont cependant, en règle générale, qu'après que le conseil a délibéré sur les affaires examinées en commission (conseil du 8 septembre 1983, commune d'Arveyres).

Le droit à l'accès s'étend aussi aux enregistrements sonores des délibérations du conseil municipal (conseil du 7 juillet 1983, mairie de Dijon).

b) L'autorité compétente pour communiquer les délibérations du conseil municipal et les dossiers qui les préparent est le maire. La commission avait déjà estimé en 1980 qu'il n'appartenait pas au préfet, à qui les délibérations étaient obligatoirement transmises, de communiquer lui-même ces délibérations (avis du 30 janvier 1980) : cette position ne peut être que renforcée par l'intervention de la loi du 2 mars 1982.

2) Les documents établis pour l'exercice de la police communale

Il convient de distinguer les documents municipaux relatifs à la sûreté et à la tranquillité publiques d'une part, à l'hygiène et à la sécurité d'autre part.

a - Les documents relatifs à la sûreté et à la tranquillité publiques.

Ces documents sont en principe communicables. Leur accès est ouvert à toute personne - habitant ou non la commune - si le document n'a pas de caractère nominatif. Il est réservé à la personne concernée si le document revêt un caractère nominatif.

Ne revêtent pas un caractère nominatif et sont donc communicables à toute personne:

- le règlement instituant le stationnement payant dans une commune (avis du 11 juillet 1979- Collier) ;
- le règlement du cimetière communal (avis du 28 mai 1980 - Riegel);
- la réglementation du port d'Hyères (avis du 1^{er} avril 1981 - Plante);
- un diagramme de feux de croisement (avis du 29 juillet 1982 - Mutuelle d'Assurances des Commerçants et Industriels de France) ;
- un arrêté municipal nommant un chef de poste de la police municipale (conseil du 8 juillet 1982 - Mairie de Pertuis) ;
- les recommandations de commission de sécurité concernant deux salles polyvalentes municipales (avis du 15 décembre 1983, Chaumeton);
- les résultats d'une enquête sur les inconvénients de voisinage de salles municipales (même avis).

A l'inverse, seule la personne concernée peut obtenir communication :

- d'un rapport de gendarmerie établi à son sujet (conseil du 19 novembre 1981, mairie de Gissac);
- des extraits de la main courante d'un commissariat de police (avis du 17 mars 1983 Stouvenel) ;
- d'un rapport de police administrative relatif à des nuisances sonores, dans le cas où il porte des appréciations sur le comportement d'une personne (avis du 14 avril 1983, Bauer) ;
- de dossiers de placement d'office (avis du 14 avril 1983, Norgant, et du 14 avril 1983, Bernier).

La Commission n'a jamais, jusqu'à présent, écarté la communication de documents communaux sur le fondement de l'exception tirée de l'atteinte à la sécurité publique qu'énonce l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 et que précise l'arrêté du ministre de l'Intérieur du 30 octobre 1980. Aux termes de cet arrêté, peut être refusée la communication des « documents relatifs à l'exercice des pouvoirs du maire en matière de sûreté générale et d'ordre public ».

Cette formule, d'apparence très générale, n'a cependant pas pour objet de faire échapper au droit d'accès tous les documents établis ou reçus par le maire pour l'exercice de ses missions de police. Ce n'est que dans la mesure où la communication de ces documents porterait atteinte à la sécurité publique - en risquant par exemple de gêner le maintien de l'ordre public ou d'affaiblir la protection des personnes et des biens - qu'elle pourrait être refusée.

b - Les documents relatifs à l'hygiène et à la salubrité publique sont communicables, sans restriction, à toute personne :

- un rapport d'enquête de salubrité (avis du 14 janvier 1982, R.U.C. et avis du 4 novembre 1982, Bernardet) ;
- les correspondances du maire envoyées à un exploitant d'installation classée demandant le respect de la législation applicable à celle-ci (avis du 23 septembre 1982 - Association de sauvegarde d'Angicourt) ;
- les rapports et relevés acoustiques concernant un groupe scolaire (avis du 15 décembre 1983, Le Granche);
- les analyses auxquelles il est régulièrement procédé pour contrôler la qualité des eaux (nombreux avis et, par exemple, avis du 23 septembre 1982, comité de défense et de protection de Cordes).

Pour cette dernière catégorie de documents, dont la communication a été très souvent demandée par les associations de consommateurs, il convient d'apporter quelques précisions.

Seuls sont communicables les comptes-rendus qui, sur une période significative (un mois ou un trimestre), rassemblent les résultats des analyses effectuées au jour le jour et après traitement: les analyses que subit l'eau de la ville avant traitement doivent être considérées comme des documents provisoires auxquels ne s'applique pas le droit à communication prévu par la loi du 17 juillet 1978 (conseil du 7 juillet 1983, commune de Tours).

L'autorité compétente pour communiquer les analyses d'eau peut varier :

- si les analyses sont effectuées à l'initiative de la direction départementale des Affaires sanitaires et sociales dans le cadre du contrôle sanitaire des eaux destinées à la consommation humaine institué par le décret du 1^{er} août 1965, leur communication peut être demandée soit au commissaire de la République, sous l'autorité duquel cette activité de contrôle est exercée, soit au maire de la commune, à qui une copie des analyses est nécessairement envoyée (avis du 23 février 1984, Union fédérale des consommateurs de Lozère) ;
- si les analyses sont effectuées par le concessionnaire du service de la distribution d'eau, en exécution du contrat qui le lie à la commune ou au syndicat de commune concédants, c'est au maire ou au président du syndicat que la demande d'exercice du droit d'accès doit être adressée : au cas où il serait saisi d'une demande, le concessionnaire devrait obligatoirement la transmettre à l'autorité compétente (avis du 23 février 1984, Union fédérale des consommateurs de Lozère) ;
- si les analyses sont effectuées directement pas la commune (laboratoire rattaché au bureau municipal d'hygiène), il appartient, bien sûr, au maire de les communiquer.

3) Les documents financiers et comptables

a) *Que communiquer ?*

L'article L. 121-19 du Code des communes permet à tout habitant ou contribuable d'obtenir communication des « budgets et des comptes de la commune » : le juge administratif a toujours considéré que cette liste des documents est limitative. Le droit d'accès prévu par cet article s'applique donc aux budgets, aux comptes administratifs et aux comptes de gestion du comptable. Mais les autres pièces financières et comptables sont normalement exclues : il en est ainsi du registre des mandats de l'exercice en cours (C.E., 27 juillet 1923, Pister, p. 622). Elles ne peuvent être accessibles, en invoquant la loi sur les archives, qu'après qu'elles ont été archivées en mairie et donc, en tout état de cause, après la clôture des exercices (C.E., 21 mai 1926, Mériot, p. 532).

La loi du 17 juillet 1978 garantit un droit à l'information beaucoup plus étendu : sont communicables l'ensemble des documents budgétaires, comptables et fiscaux d'une commune, dès lors qu'ils sont achevés et qu'ils ne sont pas couverts par l'une des exceptions prévues par la loi.

Ces documents peuvent être regroupés en *trois catégories* d'importance inégale :

- les documents budgétaires;
- les documents comptables ;
- les documents fiscaux.

Les documents budgétaires

Les documents budgétaires proprement dits sont communicables sans restriction. La Commission a rendu depuis le début de son activité de nombreux avis en ce sens. Ainsi doivent être communiqués :

- le budget communal (avis du 16 avril 1980, Balkany ; avis du 1^{er} octobre 1980, Mortier ; avis du 29 avril 1982, Dossier ; avis du 23 septembre 1982, Campion, etc.) ;
- les budgets supplémentaires (avis du 23 septembre 1982, Campion) et les tableaux des autorisations spéciales ;
- les comptes administratifs (avis du 2 décembre 1982, Jean) ;
- le montant des subventions perçues par une commune (conseil du 8 mars 1984, commune de Moissanes) ;
- le montant de la dotation spéciale attribuée à une commune pour compenser les charges qu'elle supporte pour le logement des instituteurs (conseil du 23 février 1984, ministre de l'Intérieur) ;
- les documents, annexés aux budgets et comptes administratifs, dont l'établissement est prévu par les instructions comptables (état de la dette, des prêts et avances, des subventions, des biens meubles et immeubles, des recettes grévées d'affectation spéciale, etc.) ;

- les rapports de présentation et d'analyse de ces documents, et notamment les analyses financières réalisées par le comptable de la collectivité locale (avis du 8 septembre 1983, Coureau) ;
- un avis d'une chambre régionale des comptes relatifs au budget supplémentaire d'une commune (avis du 8 mars 1984, Bocklandt).

A l'inverse ne peuvent être regardés comme des documents administratifs les comptes d'une association constituée selon le régime de la loi de 1901 et dépourvue d'une mission de service public, même si elle bénéficie de subventions versées par la commune: le fait que cette association fournisse ses comptes en application du décret-loi du 30 octobre 1935 à la commune ne fait pas entrer ces documents dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 (avis du 15 décembre 1983, Divier).

Les documents comptables

Sous cette rubrique sont classés les documents liés à l'exécution des recettes et des dépenses, et en premier lieu le compte de gestion du comptable.

Sont communicables :

- le compte-rendu de gestion (avis du 23 septembre 1982, Wachowiak) ;
- les différents livres comptables, registres des mandats ou des titres de recettes, même pendant les exercices en cours, dans la mesure où ils sont effectivement tenus (conseil du 4 mars 1981, Commune de Dommartin-lès-Toul ; avis du 23 septembre 1982, Bertrand) ;
- les pièces justificatives des dépenses et des recettes (conseil du 21 juillet 1980, Commune de Bois-d'Arcy ; avis du 29 avril 1982, Le Dain ; avis du 29 juillet 1982, Beaulin).

Cependant, tant pour les documents comptables généraux que pour les pièces justificatives particulières, les exceptions au droit à communication s'appliquent. La Commission veille donc à ce que des documents ou les informations qui, en raison de leur contenu propre, sont exclus du droit à communication, ne deviennent pas accessibles dès lors qu'ils sont demandés en tant que pièces comptables. Ainsi tout marché, tout contrat passé par une commune normalement est visé par la loi du 17 juillet 1978 (Cherouvrier, avis du 30 janvier 1980 ; avis du 16 avril 1980, Couderc ; conseil du 29 mai 1980, Commune de Poitiers), mais les informations couvertes par le secret industriel et commercial sont exclues du droit à communication : c'est le cas - entre autres - des informations techniques relatives aux procédés utilisés, des détails de prix des soumissions (1). Cette réserve est valable dans toutes les hypothèses : que le document soit demandé en tant que tel ou qu'il soit communiqué à l'occasion d'une demande d'accès aux pièces justificatives.

Il en va de même pour les autres informations protégées. La Commission a, par exemple, considéré que la connaissance de la rémunération versée à chaque

(1) Sur le secret en matière commerciale et industrielle, cf. notamment 2^e rapport d'activité p. 52-58.

agent était couverte par le secret de la vie privée (conseil du 5 mai 1983, Préfecture de la Lozère ; conseil du 5 mai 1983, commune de Bezons; conseil du 26 mai 1983, commune de Pauillac). Dès lors les fiches de paye ne sont pas communicables ou consultables en tant que pièces justificatives. En revanche, le tableau des rémunérations attachées à chaque type d'emploi, document non nominatif, est communicable. Ne sont pas non plus exclues du droit d'accès les pièces à l'appui des mandats relatifs aux déplacements des agents communaux (conseil du 17 mars 1983, commune de la Teste-de-Buch). En effet, d'une manière générale, le fait que les pièces comptables contiennent des noms des fournisseurs ou d'agents communaux ne leur confère pas pour autant un caractère nominatif (conseil du 24 février 1983, commune de Macau).

Les documents fiscaux

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

Par ailleurs, les mairies sont normalement destinataires des matrices des impôts directs locaux : taxe d'habitation, taxes foncières et taxe professionnelle.

La libre consultation par toute personne de ces documents est un usage généralement admis. La Commission a estimé que la loi de 1978 ne pouvait avoir pour objet de restreindre cette pratique : ces documents sont donc communicables à l'exception des éléments servant de base au calcul de la taxe professionnelle, qui sont couverts par le secret industriel et commercial (conseil du 12 novembre 1980, commune de Gonesse ; conseil du 26 mai 1983, commune de Sorgues).

b) Qui doit communiquer ?

Le principe est que le document est communiqué par l'autorité administrative dont il « émane ». Il s'agit donc de l'autorité compétente pour établir ce document, de celle qui en est normalement destinataire, ou encore de celle qui détient le document à quelque titre que ce soit.

En fait, le problème se pose pour les documents financiers en raison du principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable : certains documents se trouvent à la fois chez l'ordonnateur et le comptable (budgets, comptes administratifs, analyses financières, etc.), d'autres se trouvent seulement chez l'un des deux (comptes de gestion du comptable), un grand nombre enfin, est transmis par l'un à l'autre (mandats et titres de recettes sont envoyés avec leurs justificatifs au comptable), et donc dans la mesure où aucun double n'est conservé, détenu successivement par l'ordonnateur et le comptable.

Dans ces conditions, il est difficile de savoir qui est compétent pour communiquer le document. C'est la raison pour laquelle la Commission d'accès aux

documents administratifs a adopté une position de principe relativement souple (avis du 13 janvier 1983, Masson), consacrée par le tribunal administratif de Strasbourg dans un jugement du 27 juillet 1983 (Masson C/TPG de la Moselle, ville de Metz et autres, voir en annexe p. 270).

L'idée générale est que le comptable n'agit pas de manière autonome, mais pour le compte de la collectivité dont il effectue les opérations financières. Dès lors, si le demandeur a le choix entre s'adresser à l'ordonnateur ou au comptable pour obtenir communication d'un document, seul l'ordonnateur a compétence pour communiquer directement ou donner l'autorisation expresse au comptable de procéder à cette communication.

Le tribunal administratif a estimé que, saisi d'une demande de communication de pièces justificatives, le comptable était tenu de la transmettre immédiatement à l'ordonnateur et d'informer le demandeur de cette transmission. Afin d'éviter que ceci ne fournisse une «échappatoire » à l'administration, le tribunal administratif a jugé que, quoi que fasse le comptable, le délai de deux mois, au terme duquel naît une décision implicite de refus, court à compter du moment où ce dernier est saisi.

En ce qui concerne les documents fiscaux dont les communes sont dépositaires, la compétence pour les communiquer semble a priori concurrente, mais la Commission n'a jusqu'à présent rendu des avis que sur des demandes faites auprès des communes.

c) A quel moment communiquer ?

Pour l'application de l'article L. 121-19, la jurisprudence exige généralement que les documents aient fait l'objet d'une délibération pour être communicables. Quant aux documents comptables de l'exercice en cours, ils sont en principe exclus, leur consultation n'était possible qu'au titre de l'ancienne loi du 7 messidor an II sur les archives et donc une fois l'exercice clos.

La loi du 17 juillet 1978 et ses textes d'application ne comportent aucune de ces restrictions. Toutefois, la jurisprudence générale de la Commission, confirmée par le Conseil d'Etat (C.E., Section, 11 février 1983, ministre de l'Urbanisme et du Logement c/Alurely, voir en annexe p. 272), selon laquelle le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés, pose certaines limites.

Ainsi, bien qu'aucun avis n'ait été rendu sur ce point, mais par analogie avec l'attitude adoptée par la Commission pour tout projet ou toute proposition soumis à une assemblée délibérante, les budgets sont des documents inachevés, et donc non communicables, tant que le conseil municipal n'a pas statué sur eux. En effet, il est loisible à l'assemblée de modifier les propositions du maire.

En revanche, le compte administratif qui se borne en principe à retracer des opérations ayant eu lieu, constitue bien un document achevé, et il importe peu au regard de la loi du 17 juillet 1978 qu'il ait ou non fait l'objet d'une approbation. Il est donc a priori communicable une fois établi.

Enfin le compte de gestion, qui retrace également des opérations achevées, est communicable à tout moment, avant comme après son approbation par le Conseil municipal.

Les autres documents financiers ou comptables ne présentent aucun caractère préparatoire (où ils l'ont déjà perdu : un marché ou une convention dont la communication comme pièce justificative est demandée est censé avoir été approuvée par le Conseil municipal) : ils sont donc communicables ou consultables à tout moment.

Ceci est notamment vrai des différents livres comptables, mains-courantes, registres de titres ou de mandats - lorsqu'ils sont tenus - Bordereaux, etc., dont la communication ou la consultation ne saurait être interdite par le fait que l'exercice n'est pas clos. La Commission a estimé, par exemple, que des factures étaient communicables avant l'approbation du compte administratif (conseil du 10 novembre 1983, commune de Brest).

4) Les documents relatifs à l'aide et à l'action sociales

Ces documents sont, en fait, de deux sortes.

Les documents *généraux* - qui ne portant pas d'appréciation ou de jugement de valeur sur des personnes physiques - sont communicables à toute personne. Il en est ainsi, par exemple, du bail emphytéotique passé entre une commune et le comité d'entreprise d'une banque en vue de la création d'un centre aéré et, à condition qu'elle ait été signée par les deux parties, de la convention de fonctionnement de ce centre (avis du 10 novembre 1983, Bo). Le budget global du bureau d'aide sociale est, également, accessible à tous.

Les documents *nominatifs* - qui portent par conséquent une appréciation ou un jugement de valeur sur des personnes physiques - ne sont communicables qu'aux personnes concernées.

Il en est ainsi :

- d'un dossier relatif au refus d'accorder à une personne le bénéfice de l'aide sociale ;
- d'un rapport effectué par une accompagnatrice ou un participant à un voyage organisé par un bureau d'aide sociale (avis du 8 septembre 1983, Guiral) ;
- d'une demande tendant au bénéfice d'un logement H.L.M. ;
- et, de manière générale, de tous les documents qui décrivent la situation sociale, les ressources d'un individu ou d'une famille, qui font état du montant et des bénéficiaires des aides accordées sur le budget de l'aide sociale.

5) Les documents relatifs aux services publics communaux

Ces documents sont aussi variés que les services publics gérés par les communes.

La gestion des cimetières

Sont communicables à toute personne :

- le traité de concession à une entreprise privée du service extérieur des pompes funèbres de la commune (avis du 19 novembre 1981, Borsetto) ;
- l'arrêté municipal réglementant la police du cimetière communal et les services des pompes funèbres (avis du 17 juin 1982, Stock) ;
- une convention passée entre une commune et une association concernant le cimetière communal (avis du 17 mars 1983, Association culturelle des israélites sépharades de Villeurbanne).

A l'inverse, seules les personnes concernées peuvent avoir accès :

- au dossier d'une concession funéraire ;
- à l'extrait - relatif à leur concession - du registre des concessions funéraires (conseil du 29 octobre 1981, Mairie de Pignan; conseil du 7 juillet 1983, Mairie de Dijon). La Commission a estimé, en effet, que la communication à toute personne d'un tel registre porterait atteinte, au sens de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, au secret de la vie privée, compte tenu de la spécificité du droit funéraire et de la nécessaire discrétion qui doit entourer les « choses de la mort ».

L'état-civil

Les documents d'état-civil, qu'ils aient plus ou moins de cent ans d'âge, ne sont pas des documents administratifs auxquels s'appliquent le droit à communication prévu par la loi du 17 juillet 1978 (C.E., 9 février 1983, Bertin, n° 35292, voir annexe p. 271).

Les personnes intéressées peuvent néanmoins, pendant une durée de cent ans, se faire délivrer des extraits et, au-delà, accéder aux documents d'état-civil en invoquant la loi du 3 janvier 1979 sur les archives, qui autorise leur libre consultation sans donner cependant droit à en obtenir photocopie. En cas de contestation, il n'est pas possible de saisir la commission d'accès aux documents administratifs, celle-ci est incompétente dès lors que les documents ne sont pas visés par la loi du 17 juillet 1978.

Les relevés réguliers des naissances, mariages et décès dans la commune qu'établissent, parfois, les services municipaux à partir des actes d'état-civil constituent par contre des documents administratifs. Ils sont communicables à toute personne, dans la mesure où ils ne font pas état, pour les naissances, de l'identité des déclarants : la Commission a estimé en effet que si le fait de la naissance était public, la filiation d'un individu relevait du secret de la vie privée (avis du 1^{er} décembre 1983, Pontillon).

Les services d'incendie et de secours

La Commission a rendu des avis favorables à la communication :

- de rapports administratifs établis par le responsable et le conseil d'administration d'un centre de secours (avis du 14 avril 1983, Azéma);
- d'un extrait du registre-matricule d'un corps de sapeurs-pompiers demandé par la personne concernée (avis du 4 novembre 1982, Azéma) ;
- de rapports de sortie ou d'intervention de sapeurs-pompiers (conseil du 19 novembre 1981, Commune de Saint-Etienne ; conseil du 26 mai 1983, Commune de Châteauroux).

En ce qui concerne cette dernière catégorie de rapports, la commission a établi un certain nombre de distinctions.

Les rapports généraux d'incendie ou les rapports propres aux incendies de forêts, qui décrivent les conditions objectives du sinistre, les circonstances dans lesquelles est intervenu le service, ainsi que les moyens mis en place, sont communicables à toute personne qui en fait la demande.

Deux réserves doivent néanmoins être faites :

- ne peuvent être communiquées les informations, éventuellement contenues dans les observations générales ajoutées à la fin du rapport, qui décrivent les dispositifs de sécurité (localisation, type technique...) mis en place de façon préventive par les personnes ou les organismes chez qui le sinistre a eu lieu : la divulgation au public de telles informations risquerait en effet d'affaiblir la protection de ces locaux et, par suite, de porter atteinte à la sécurité publique (article 6 de la loi du 17 juillet 1978);
- au cas où une procédure a été engagée devant les tribunaux à la suite du sinistre, il se peut que la communication des rapports généraux d'intervention nuise au bon déroulement du procès : la commission a alors indiqué qu'elle pourrait être utilement saisie des difficultés nées de l'interprétation d'une telle exception.

Les rapports d'asphyxie revêtent, eux, un caractère nominatif. Ils ne peuvent être communiqués, par suite, qu'à la « personne concernée » selon les règles de l'article 6 bis de la loi du 17 juillet 1978, c'est-à-dire à la victime si elle survit à l'accident, ou, en cas de décès, au conjoint si la victime est mariée ou aux parents si elle est mineure. Les observations de caractère médical ne peuvent être livrées qu'au médecin désigné par le demandeur.

Les rapports de sorties diverses peuvent contenir à la fois des informations nominatives et des informations qui ne le sont pas. Ils sont, de toute façon, communicables à la personne chez qui la sortie a été effectuée. Ils ne sont communicables aux autres personnes que dans leur partie non nominative. A titre d'exemple, l'information selon laquelle la personne chez qui le sinistre a eu lieu était en infraction avec les règlements a été considérée comme étant nominative.

Le service d'adduction et de distribution d'eau

Un rapport au préfet établi par un sous-préfet sur l'adduction d'eau dans un hameau doit être communiqué à toute personne qui en ferait la demande (avis du 13 janvier 1983, Bourjot). Il en est de même du contrat passé entre un district et une société sur la gestion des appareils de comptage de l'eau (conseil du 10 novembre 1982, District de l'agglomération nancéienne).

La communication des analyses d'eau a été étudiée ci-dessus.

L'enseignement

Toute personne peut avoir accès au rapport prévisionnel d'un maire en matière d'effectifs et de constructions scolaires (avis du 24 septembre 1981, Cherouvrier).

Les transports

Les délibérations du comité d'un syndicat intercommunal à vocation multiple relatives à la modification d'une ligne d'autocar sont communicables à toute personne (avis du 7 juillet 1983, Chaumeton).

6) Les documents électoraux

En cette matière, la commission s'est prononcée pour un accès extrêmement large du public.

Ainsi toute personne, même si elle n'est pas électrice ou candidate, peut obtenir :

- la copie d'une liste électorale, informatisée (conseil du 16 décembre 1982, mairie de Saumur) ou non, à condition d'acquitter les frais de la reproduction (conseil du 16 décembre 1982, commune de Voreppe) ;
- les registres de procuration (conseil du 17 mars 1983, commune de Calvi) ;
- les listes d'émargement (avis du 8 septembre 1983, Rejany ; conseil du 26 janvier 1984, centre de formation des personnels communaux) ;
- les procès-verbaux, les registres de décisions, les tableaux des additions et des retranchements établis par la commission administrative chargée de la révision de la liste électorale (avis du 26 janvier 1984, Pincon ; conseil du 26 janvier 1984, centre de formation des personnels communaux).

La loi du 17 juillet 1978 a donc eu pour effet d'étendre de manière sensible le droit d'accès aux documents électoraux tel qu'il était prévu par les articles R.10 et R.16 du Code électoral : en présence d'une demande d'accès présentée sur le fondement de la loi de 1978, le maire ne peut opposer ni le fait que le demandeur n'a pas la qualité d'électeur, ni celui que les délais prévus par le Code électoral pour consulter ces documents sont expirés (conseil du 16 décembre 1982, commune de Voreppe).

Le droit à communication s'étend, en outre, à des documents que l'administration pouvait, jusqu'à présent, refuser de porter à la connaissance du public: il en est ainsi, par exemple, du courrier émanant des électeurs français à l'étranger relatif à leur inscription dans un bureau de vote (conseil du 25 mars 1982, mairie de Dijon), de la liste des électeurs d'une commune immatriculés dans un consulat de France à l'étranger (avis du 26 mai 1983, Liborio).

7) Les contrats et les marchés

Cette catégorie de document n'est pas énoncée dans la liste de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 qui énumère les documents administratifs entrant dans le champ d'application de la loi. Mais la Commission a toujours considéré que cette liste n'avait pas un caractère limitatif.

Le principe est donc que les contrats et les marchés conclus par les communes sont communicables à tous. Il en est ainsi :

- du contrat d'édition du bulletin municipal (avis du 30 janvier 1980, Cherouvrier) ;
- d'un contrat liant une ville avec une société de chauffage (conseil du 28 mai 1980, Ville de Poitiers);
- de la convention d'aménagement d'une station de sports d'hiver entre une commune et une société privée (avis du 17 juin 1982, Association « Vivre en montagne ») ;
- de la convention entre la ville et une association concernant le cimetière municipal (avis du 17 mars 1983, Association culturelle des israélites sépharades de Villeurbanne) ;
- des contrats passés entre la mairie de Paris et la société Decaux pour l'installation d'éléments de mobilier urbain (avis du 26 mai 1983, Goldschmid) ;
- d'un marché de travaux et de ses avenants (avis du 17 juin 1982, Dermaux; avis du 24 février 1983, Roujansky).

Le droit à communication s'étend à l'ensemble des documents contractuels : les pièces annexes au marché, telles que les cahiers des charges, sont accessibles au même titre que le contrat lui-même (avis du 16 avril 1980, Couderc ; avis du 5 mai 1983, Association pour la défense des habitants de Plan-de-Cuques). De même les documents qui retracent l'exécution financière du contrat sont communicables: il en est ainsi par exemple des factures (avis du 17 juin 1982, Vansteene ; avis du 8 septembre 1983, Mme Barret ; conseil du 26 janvier 1984, centre de formation des personnels communaux).

Il existe néanmoins deux restrictions.

D'une part, le droit d'accès ne s'applique qu'aux documents achevés : un projet de contrat entre une commune et une compagnie d'assurance (conseil du 1^{er} octobre 1980, commune de Montagnole), un projet de convention relative au fonctionnement d'un centre aéré (avis du 10 novembre 1983, Bo), un marché de travaux publics non encore signé (conseil du 8 mars 1984, commune de

Lunel) ne sont pas communicables avant la signature du contrat ou de la convention. De même, tant que le contrat ou le marché n'a pas été conclu, les devis (avis du 8 septembre 1983, Mme Barret) établis par les entreprises, les dossiers qu'elles ont présentés à l'appui de leur soumission peuvent être refusés au public: ces documents sont en effet inséparables de la conclusion du contrat, qui n'est pas encore intervenue. Par contre, dans le cas de travaux publics faisant l'objet de marchés publics successifs, le fait que le marché relatif à une seconde tranche ne soit pas passé ne s'oppose pas à ce que le marché déjà conclu pour la première tranche soit communiqué (conseil du 8 mars 1984, commune de Lunel).

D'autre part, même après la signature du contrat ou du marché, certains documents peuvent demeurer confidentiels : il s'agit de ceux dont la communication porterait atteinte au secret industriel et commercial. L'arrêté du ministre de l'Intérieur en date du 30 octobre 1980, pris en application de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, range expressément parmi les documents communaux non communicables « les documents fournis par les entreprises parties à une procédure de conclusion de marchés publics et contenant des éléments techniques et financiers ». Cette exception est justifiée par la nécessité de protéger le fonctionnement normal du marché et la négociation des futurs contrats passés entre les communes et les entreprises : on imagine facilement les risques que comporterait la connaissance par le public, et donc par les concurrents, du détail des stratégies commerciales des entreprises. Dès lors les dossiers techniques des entreprises, leurs propositions de prix ne sont pas communicables (voir nombreux avis, et notamment avis du 28 janvier 1981, Chambre de commerce et d'industrie de Rochefort-sur-Mer; avis du 20 mai 1981, Groupement des concepteurs lorrains; avis du 4 mars 1982, Desgrauges).

Cette conception couvre aussi bien les documents techniques et financiers présentés par l'entreprise finalement retenue que ceux qui émanent des entreprises écartées.

Par contre les documents relatifs à la « mise en concurrence » sont communicables : il en est ainsi, par exemple, des procès-verbaux d'appel d'offres (conseil du 4 juillet 1979, Préfecture de l'Indre ; conseil du 12 janvier 1984, commune de Garges-les-Gonesse).

8) Les documents relatifs à la gestion du personnel

Il convient de faire une distinction selon que ces documents présentent ou non un caractère nominatif.

Les documents nominatifs ne peuvent être communiqués qu'à la personne concernée.

Ainsi seul l'agent intéressé - ou le mandataire désigné par lui (conseil du 8 juillet 1982, Direction des services d'incendie et de secours de Seine-et-Marne) - est en droit de recevoir communication :

- de son dossier individuel (nombreux avis en ce sens; voir par exemple 14 avril 1983, Pardies);
- des copies d'examens ou de concours qu'il a subis (conseil du 23 septembre 1982, commune de Saint-Fond);
- de l'extrait le concernant des délibérations du jury constitué pour un recrutement de personnel communal (avis du 8 mars 1984, Mme Toudem) ;
- de documents relatifs à des états de service (avis du 10 décembre 1982, Coiseur) ;
- des états de primes ou d'indemnités tenant compte de la manière de servir ;
- de sa notation administrative, qui comporte une appréciation générale et une note chiffrée;
- des éléments de son dossier relatifs aux sanctions disciplinaires (rapport d'enquête, procès-verbal d'audition, compte-rendu de réunion du conseil de discipline) ;
- des mentions relatives à la manière de servir ou à la notation contenues dans les documents préparatoires à l'avancement (avis du 1^{er} décembre 1983, Baudoin) ;
- de son dossier de pension.

L'accès aux pièces médicales (résultats d'expertise, examen, diagnostics...) du dossier de l'agent est réservé à ce dernier mais doit nécessairement se faire par l'intermédiaire d'un médecin désigné par l'agent.

Les documents non nominatifs sont accessibles à toute personne. Il en est ainsi par exemple :

- des effectifs du personnel (conseil du 26 janvier 1984, Centre de formation des personnels communaux);
- d'un organigramme général et par service des agents d'une commune (avis du 20 octobre 1983, Syndicat des employés communaux de La Rochelle);
- des décisions de nomination et de promotion des agents (avis du 2 décembre 1982, Mazé) ;
- du « planning » des agents en formation professionnelle (avis du 8 mars 1984, Syndicat CGT du personnel communal de Cergy);
- du registre de nomination du personnel communal (avis du 4 novembre 1982, Kieffer) ;
- des délibérations des conseils municipaux créant des emplois communaux ;
- de l'état des postes créés et à pourvoir (avis du 8 mars 1984, Syndicat CGT du personnel communal de Cergy);
- de la liste des agents salariés d'une commune (conseil du 13 janvier 1983, commune de Saumur) ;
- des indemnités du maire et des adjoints, qui sont fixées conformément à des règles générales et impersonnelles posées par les textes et notamment le Code des communes (conseil du 8 mars, commune de Moissanes).

La communication de certains documents peut néanmoins être refusée si elle entre dans l'une des exceptions énoncées à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978.

Ainsi le secret de la vie privée s'oppose à ce que soient communiquées à des tiers :

- les adresses des agents communaux (conseil du 13 janvier 1983, commune de Saumur);
- les feuilles de paye du personnel communal (conseil du 5 mai 1983, Préfecture de la Lozère ; conseil du 5 mai 1983, commune de Bezons ; conseil du 26 mai 1983, commune de Parnillac) : seul le tableau des rémunérations attachées à chaque type d'emploi est communicable ; à l'inverse, les pièces justificatives des mandats de paiement relatifs à des déplacements d'agents communaux ne contiennent pas d'informations protégées par le secret de la vie privée et peuvent être communiquées à tous (conseil du 17 mars 1983, commune de la Teste-de-Buch) ;
- les sommes versées à chaque instituteur au titre de l'indemnité de surveillance (seuls les éléments statutaires sont communicables : conseil du 8 mars 1984, commune de Moissanes).

9) Les documents relatifs au domaine communal, à l'action foncière et à l'urbanisme

Ces documents, très variés, ont été très demandés au titre de la loi du 17 juillet 1978. Ils peuvent être répartis en trois catégories.

a) Les documents relatifs au domaine communal

Ces documents ne revêtent pas, en principe, un caractère nominatif et doivent donc être communiqués à toute personne. Il s'agit, par exemple :

- des documents concernant la création d'un marché forain (avis du 16 avril 1980, Maincon) ;
- d'une décision accordant une concession sur le marché municipal (conseil du 7 juillet 1983, commune de la Teste-de-Busch) ;
- de permission de voirie (avis du 4 novembre 1982, Delorme);
- du dossier relatif à un projet de déviation d'une voie publique (avis du 2 décembre 1982, Comité de défense intercommunal de Maison-Mesnil), après adoption du projet;
- des documents relatifs à l'état de voies publiques (avis du 24 juin 1982, Cordier).

Certains ont, par contre, un caractère nominatif : leur accès est donc réservé à la personne concernée. Ainsi le locataire d'un appartement domanial de la ville de Paris a seul le droit de recevoir communication de son dossier locatif (avis du 16 avril 1980, Amadou).

b) *Les documents relatifs à l'action foncière*

Les projets d'acquisition foncière des communes suscitent souvent des demandes de communication. Les trois catégories de documents les plus sollicitées sont les avis d'évaluation des domaines, les différents documents qui sont établis lorsque la commune décide de recourir à l'expropriation, les déclarations d'intention d'aliéner souscrites par les propriétaires dans les zones où les collectivités publiques disposent d'un droit de préemption.

. La communication des *avis d'évaluation des services des Domaines*, qui estiment la valeur d'une propriété que la commune se propose d'acquérir, obéit à trois règles strictes.

D'abord elle doit être faite par le maire, destinataire de l'avis et seul maître de la publicité à donner à ce dernier, et non par les services des Domaines, qui agissent, en fait, pour le compte de la commune.

Ensuite, elle est réservée au propriétaire intéressé : des tiers, par exemple, ne peuvent avoir accès aux fiches techniques établies par le service des domaines sur des propriétés (avis du 17 juin 1982, Menguy).

Enfin, la communication ne peut avoir lieu avant l'achèvement de la procédure d'acquisition, que celle-ci se fasse par voie amiable ou par voie d'expropriation. La Commission d'accès aux documents administratifs considère en effet que, tant que la collectivité publique et le propriétaire sont en pourparlers, l'avis d'évaluation des domaines, élément essentiel de la négociation pour la collectivité, constitue un document préparatoire (conseil du 29 octobre 1981, commune de Guidel). Dans le cas d'une expropriation, le fait de communiquer l'estimation des domaines avant que le juge judiciaire n'ait fixé le montant de l'indemnité due au propriétaire serait d'ailleurs susceptible de porter atteinte au bon déroulement de la procédure juridictionnelle (avis du 28 mai 1980, Moreau et Vanderschelden).

. *Les documents qui sont établis lorsque la commune décide de recourir à l'expropriation* sont, en principe, communicables à toute personne. Il en est ainsi, par exemple :

- des dossiers d'enquête publique et d'enquête parcellaire (nombreux avis en ce sens ; voir par exemple, pour les premiers, avis du 4 mars 1982, Gloaguen et, pour les seconds, conseil du 28 mai 1980, Préfecture de la Charente-Maritime) ;
- du rapport et des conclusions du commissaire-enquêteur (conseil du 3 février 1983, commune d'Olivet) ;
- du registre d'enquête publique (avis du 28 mai 1980, Romane), y compris les correspondances et observations reçues directement par le commissaire-enquêteur (conseil du 14 avril 1983, Préfecture de la Charente-Maritime) ;
- des études d'impact ;
- des rapports et des avis rendus par les commissaires ou les services consultés.

. *Les déclarations d'intention d'aliéner* souscrites par les propriétaires dans les zones où les collectivités publiques disposent d'un droit de préemption ne sont

pas communicables aux tiers : la Commission a estimé que les informations qui y sont portées, relatives à la gestion du patrimoine de particuliers, et aux transactions que ces derniers envisagent sont protégées par le secret de la vie privée (conseil du 8 septembre 1983, commune de Toulouse).

c) *Les documents d'urbanisme* sont très nombreux.

La quasi-totalité de ces documents ne revêt pas de caractère nominatif : le droit d'accès, sous réserve des exceptions prévues par la loi, est donc ouvert à toute personne.

Il en est ainsi des dossiers relatifs aux multiples *autorisations d'urbanisme* qui sont délivrées : ces dossiers ne comportent pas d'appréciation ou de jugement de valeur sur la personne du demandeur, mais rendent compte seulement de la façon dont l'autorité administrative, à l'aide de considérations objectives, a agréé ou non un projet de construction.

Sont communicables à tous : :

- les dossiers de permis de construire (très nombreux avis en ce sens ; voir par exemple conseil du 28 mai 1980, Préfecture de la Seine-Saint-Denis ; avis du 28 janvier 1981, Pailleret) et les registres de ces permis tenus par les mairies (conseil du 24 octobre 1979, Préfecture des Alpes-Maritimes) : le droit à communication s'étend à toutes les pièces de ces dossiers et ne peut être limité aux documents qui doivent obligatoirement y figurer (ainsi, pour un rapport demandé par le préfet au directeur départemental de l'équipement pour sa propre information: conseil du 17 juin 1982, Préfecture de la Charente-Maritime) ;
- les dossiers des autorisations de lotissement;
- les dossiers des autorisations de coupe et d'abattage d'arbres, etc.

Ces dossiers ne peuvent être communiqués que lorsque l'autorité administrative a statué sur la demande : ils revêtent avant cette décision un caractère préparatoire. Ainsi les pièces d'un dossier de permis de construire en cours d'instruction n'ont pas à être communiquées en l'état (conseil du 3 février 1983, commune du Chesnay; conseil du 5 mars 1983, commune de Giromagny).

De même sont communicables les dossiers des *opérations d'urbanisme*, tels :

- les dossiers d'autorisation de création de zones d'aménagement concerté (avis du 24 février 1983, Association « Vivre à Vauhalla ») ;
- les dossiers de création de zones d'aménagement différé (14 avril 1983, Cloarec).

Lorsque la création de ces zones est subordonnée à une enquête publique, ces dossiers sont communicables à partir du moment où celles-ci ont lieu. Sinon, l'accès n'est possible qu'une fois la décision de création prise. La communication des études d'impact obéit aux mêmes règles (conseil du 19 avril 1984 : secrétariat d'état, chargé de l'Environnement et de la Qualité de la vie).

La communication des *plans d'urbanisme* et des documents qui les ont préparés a fait l'objet de nombreux avis de la Commission.

Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), les plans d'occupation des sols (POS) sont communicables dès qu'ils sont achevés, c'est-à-dire dès qu'ils sont adoptés par la commission ou le groupe de travail chargés de les élaborer (avis du 29 juillet 1982, Michaud). A partir de cette date, tous les documents qui ont été établis pendant la phase de préparation deviennent accessibles au public : c'est le cas notamment des procès-verbaux de la commission ou du groupe de travail (avis du 17 mars 1983, Bonaimé ; 2 décembre 1982, Quemin).

A l'inverse, tant que le projet de SDAU ou de POS n'a pas été adopté par la commission ou le groupe chargés de l'élaborer, ni les états successifs du projet de schéma ou de plan en cours de préparation, ni les procès-verbaux de la commission ou du groupe, dont l'objet est de relater les phases successives du travail d'élaboration du projet, ne sont communicables. La Commission, depuis ses débuts, a posé ces restrictions (voir 1^{er} rapport p. 53 et avis du 30 janvier 1980, Lenain) pour deux raisons : d'une part, la nécessité de garantir à l'administration la liberté de pouvoir modifier ou retirer souverainement ses projets, d'autre part, le souci de préserver, autant que possible, une certaine égalité des citoyens dans la connaissance des décisions publiques et d'éviter des comportements contraires à l'intérêt général (la spéculation foncière par exemple). Le Conseil d'État a confirmé la position de la Commission par une décision « ministre de l'Urbanisme et du Logement c/Association Alurely » du 11 février 1983 (voir en annexe p. 273).

La Commission considère cependant que, dans deux hypothèses, des documents relatifs à un POS en cours de préparation peuvent être immédiatement consultés, sans attendre l'adoption du projet.

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

En second lieu, toutes les délibérations des collectivités locales sont communicables dès qu'elles ont eu lieu, même lorsqu'elles font suite à un exposé du maire relatif au POS en cours de préparation (avis du 14 avril 1983, Bo).

SECTION II

La pratique

Par un questionnaire envoyé à 750 communes de plus de 10 000 habitants et auquel environ 40 % ont répondu, la Commission d'accès aux documents administratifs a pu mesurer l'incidence de la loi du 17 juillet 1978 sur la vie quotidienne des mairies. Cette enquête révèle les difficultés qui ont pu naître de l'application pratique de la loi mais aussi les efforts réalisés par certaines communes pour faciliter l'exercice du droit d'accès.

I. - Comment est organisé l'accès du public aux documents communaux ?

A. - Les communes ont-elles créé des services autonomes ?

Deux communes seulement ont créé un service autonome pour que le public puisse consulter leurs documents : la commune d'Avion dans le Pas-de-Calais et celle d'Arnouville-les-Gonnesse dans le Val-d'Oise. La ville de Marseille estime qu'à l'avenir le centre municipal d'information devrait être l'interlocuteur privilégié du public et répondre notamment aux demandes de communication de documents.

Certaines communes ont préféré rattacher ce nouveau service, mis à la disposition du public, à des structures existantes. Lorsque ce choix a été fait, c'est en général au secrétariat général de la mairie que l'accès aux documents administratifs a été rattaché : 88 communes ont opté pour cette formule. 56 autres ont préféré confier cette responsabilité au service d'archives, de documentation et d'information. Dans quelques autres le service dépend des services administratifs généraux, du cabinet du maire ou du service d'accueil. La commune de Sannois dans le Val-d'Oise a préféré le rattacher au service des relations publiques. Celles de Gien dans le Loiret, de Châteauihierry dans l'Aisne, de Commines et d'Escaudain dans le Nord ont opté pour le rattachement au service de l'état-civil. Quant à la commune d'Orléans elle a fait dépendre le droit d'accès du service de coordination et de programme.

112 communes affirment ne pas avoir créé de service autonome pour l'accès aux documents administratifs ni rattaché cet accès à un service quelconque de

la mairie, 15 d'entre elles précisent que chaque service communique les documents qu'il détient.

La ville de Paris a adopté une solution intermédiaire : toute demande de communication fait au préalable l'objet d'une étude par le bureau du contentieux général. Après avis de ce bureau, les documents réclamés sont consultés dans les locaux de la direction.

B. - Les communes ont-elles mis des locaux à la disposition du public ? Comment sont-ils équipés ?

Certaines mairies ont installé un local spécifique pour la consultation des documents demandés par les administrés : elles sont au nombre de 46. Il est à noter que l'installation d'un local spécifique n'a rien à voir avec la taille de la mairie. En effet, sur les 46 mairies concernées, 8 seulement sont des communes de plus de 30 000 habitants.

Il faut également ajouter que parmi ces mairies, certaines ont fait un effort supplémentaire : elles ont en effet installé une photocopieuse dans ce local à la disposition du public ; elles sont au nombre de 12. 3 seulement d'entre elles sont des mairies de plus de 30 000 habitants : Mérignac en Gironde, Aulnay-sous-Bois et Montreuil en Seine-Saint-Denis. Aulnay-sous-Bois a en outre installé un lecteur reproducteur.

Cependant dans la plupart des mairies, la reproduction de documents est possible sur les photocopieuses de la mairie qui le plus souvent se trouvent à proximité. Nombre de communes, jugeant le nombre de demandes de photocopies dérisoire, les délivrent à titre gracieux. Les autres exigent le paiement légal de 1 F par photocopie. La façon de procéder pour encaisser le paiement s'effectue différemment selon les mairies. 80 d'entre elles ont opté pour une régie de recettes, alors que 14 ont préféré adopter le système de la machine à pièces. 3 communes ont choisi un régime de paiement mixte: régie de recettes et machines à pièces. Quant à la ville de Palaiseau, elle se fait payer par timbres (mais elle ne précise pas de quelle sorte de timbres il s'agit). Il faut d'ailleurs préciser que la grande majorité des communes ayant adopté les machines à pièces sont des communes qui enregistrent un nombre important de demandes de document par mois (ainsi la commune de Rosny-sous-Bois enregistre entre 900 et 1 000 demandes par mois).

C. - Des fonctionnaires spécifiques ont-ils été chargés de traiter les demandes d'accès ?

105 communes n'ont pas désigné de fonctionnaire spécifique : c'est en général le responsable du service consulté par l'administré qui est chargé de communiquer les documents par le public.

Dans les autres cas, c'est le secrétariat général de la mairie qui a été désigné pour traiter les demandes d'accès. Lorsque ce n'est pas le secrétaire général qui s'en occupe en particulier, c'est tout au moins son adjoint ou un collaborateur très proche.

48 communes ont pourtant préféré confier ce service au service de la Documentation et des Archives. Dans ce cas, c'est souvent un fonctionnaire de catégorie B qui se consacre à cette tâche.

Dans 19 autres communes, c'est un rédacteur, c'est-à-dire un fonctionnaire de catégorie B, dépendant généralement du Secrétariat général de la mairie, qui s'occupe de l'accès aux documents administratifs.

Les communes de Carvin dans le Pas-de-Calais, de Giens dans le Loiret, de Châteauihierry dans l'Aisne, et d'Escaudain dans le Nord ont choisi de confier cette tâche à l'officier de l'état-civil (en effet dans ces communes l'accès aux documents administratifs dépend du service de l'état-civil). Dans d'autres mairies, c'est soit le personnel d'accueil, soit un commis généralement dactylographe et supervisé par le secrétariat général de la mairie qui a reçu compétence. Quant à la commune d'Hennebont, elle a préféré confier ce nouveau service à la bibliothécaire.

D. - Des formalités particulières sont-elles imposées au public ?

1) La grande majorité des communes ne fait remplir aucun *formulaire* à la personne qui demande l'accès aux documents administratifs. Bien entendu cela provient toujours de la même raison, à savoir le nombre très limité de demandes parvenues à ce jour aux communes.

Pourtant certaines mairies, si elles ne demandent aucune précision quant à la situation du demandeur, le font lorsque la demande de documents porte sur les listes électorales. Certaines dans ce cas ne demandent que quelques renseignements, consignés dans un formulaire, mais d'autres vont plus loin. Elles demandent en effet au particulier souhaitant consulter les listes électorales de ne pas s'en servir à des fins commerciales. Certaines communes vont jusqu'à exiger un engagement sur l'honneur. Les mairies de Tourcoing et d'Agen obligent ainsi l'intéressé à accomplir cette démarche.

D'autres communes ne font remplir de formulaire que dans certains cas particuliers. Ainsi la commune de Forbach n'exige un formulaire que lorsque l'intéressé demande à prendre connaissance des délibérations du Conseil Municipal. La ville de Metz émet, elle, cette exigence, lorsque les documents demandés se rapportent au service du personnel. Quant à la ville d'Orléans, elle ne fait remplir un formulaire que lorsqu'il y a demande de copies. Les communes de Bronet de Sceaux font quant à elles remplir un formulaire lorsqu'il s'agit de longues recherches ou d'études de longue durée effectuées sur place dans un but bien défini : thèses par exemple.

La commune de Saint-Dizier a souhaité pour sa part préciser qu'un formulaire de ce genre n'était pas nécessaire dans la mesure où les demandeurs étaient bien connus des services.

2) Les communes ne délivrent que très rarement une attestation certifiant qu'il y a eu accès à des documents administratifs. En fait seules 3 communes conservent des traces écrites de la consultation des documents administratifs. Celle de Savigny-sur-Orge enregistre actuellement les demandes sur un cahier, mais précise qu'un système de fiches sera prochainement mis en place. La mairie du Mans indique que l'identité du demandeur ainsi que les références des dossiers consultés sont consignés sur un registre ouvert à cet effet. Quant à la commune de Rouen elle ne délivre une attestation que lorsque le document est transmis par courrier et seulement si le problème est délicat.

E. - Des bulletins officiels sont-ils publiés ?

1) La grande majorité des communes ne publie *aucun bulletin* officiel éditant les circulaires d'intérêt général ou signalisant les autres documents communicables. Ainsi l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978 a été peu appliqué.

2) Certaines communes, par contre, publient un bulletin de ce type mais *il n'est pas destiné à être communiqué au public*. Ainsi la commune de Montbéliard publie un bulletin bibliographique où sont consignés toutes les références des textes officiels, des périodiques et des ouvrages, disponible au service de Documentation, une fois par mois, mais à usage interne strictement.

Celle de Saint-Nazaire publie un bulletin de documentation réunissant des textes officiels, à périodicité mensuelle, qui peut être consulté à la bibliothèque municipale. La commune d'Annemasse publie elle aussi un bulletin à usage interne de la mairie, qui paraît toutes les quinze semaines (tirage 15 exemplaires) et qui peut être consulté par les administrés dans n'importe quel service de la mairie. Il en est de même pour les communes de Saumur, d'Amiens, de Savigny-sur-Orge et de Tarbes. Le service de documentation de la commune de Châlons-sur-Marne édite une Feuille d'Information Mensuelle qui indique les circulaires ou instructions d'intérêt général, non destinée à être distribuée aux administrés mais qui peut être consulté au service de Documentation. Il en est de même pour la commune de Colomiers en Haute-Garonne mais il est à noter que cette commune n'a pas attendu la loi du 17 juillet 1978 pour éditer un bulletin de ce genre puisque celui-ci remonte à 1977. D'autres communes publient un bulletin officiel faisant uniquement état des délibérations du conseil municipal : c'est le cas de la mairie de Dole, qui publie un tel bulletin, non distribué directement aux administrés mais pouvant être consulté dans le hall d'accueil de la mairie ou à plus longue échéance remis à chaque personne intéressée, de la mairie de Metz, qui édite un bulletin dénommé *Archidoc*, créé depuis 1980 et dont le tirage est d'environ 100 exemplaires mensuels. La commune de Metz précise que ce document ne constitue pas spécifiquement une liste de documents communicables, mais qu'il fait état de la plupart des actes administratifs pris par l'administration municipale : délibération du conseil municipal, arrêtés en

matière de police (voirie), personnel et état civil, notes et circulaires internes et liste des permis de construire délivrés... *Archidoc* est en principe à usage interne mais il est tenu à la disposition du public dans les mairies de quartier, à la bibliothèque et aux archives. Quant à la commune d'Aulnay-sous-Bois elle publie un bulletin toutes les semaines, diffusé à 100 personnes environ mais pouvant être consulté par les administrés au service de documentation et archives.

3) Certaines communes, enfin, éditent des bulletins officiels *qui sont mis à la disposition immédiate du public*. Il en est ainsi dans la commune de Maizières-Metz qui publie un bulletin municipal diffusé à toute la population, mais dont la périodicité n'est pas régulière, de la commune de Yutz qui édite un bulletin bi-mensuel en 6 000 exemplaires distribué dans chaque foyer de la localité depuis septembre 1981, de la commune de Bischwiller et de celle des Lilas qui publient un tel bulletin pour rendre compte des décisions du conseil municipal. Quant aux mairies de Rouen, de Verrières-le-Buisson et de Provins, elles publient toutes un bulletin municipal diffusé dans tous les foyers. Mais surtout il est important de remarquer que ces communes avaient anticipé la loi du 17 juillet 1978. En effet, le bulletin de Rouen remonte à 1977, celui de Verrières-le-Buisson à 1971 et celui de Provins à 1975. Enfin les communes du Raincy, d'Hendaye et de Sannois publient également un bulletin municipal mais elles n'ont pas précisé les modalités de diffusion de ce bulletin.

II. - Quelles sont les difficultés rencontrées par les communes dans l'application de la loi du 17 juillet 1978 ?

La grande majorité des communes affirment n'avoir jusqu'à ce jour rencontré aucun problème particulier dans l'application de la loi. Pour la plupart d'entre elles cela provient du nombre restreint de demandes.

Cependant certaines communes se plaignent des inconvénients matériels entraînés par l'obligation de communiquer les documents administratifs: perte de temps, surcroît de travail pour les services. La disponibilité de leurs agents semble également leur poser des problèmes : dans tous les cas, il s'agit de communes n'ayant pas installé de local spécifique pour la consultation des documents administratifs. D'autres communes se plaignent d'un manque de locaux pour la réception du public. Pour toutes ces communes, en fait, le problème essentiel est celui d'un manque de moyens. Ainsi la ville de Compiègne se plaint d'une augmentation de ses charges de fonctionnement. Toujours dans le registre des préoccupations matérielles, la commune de Moyeuville-Grand se plaint d'une détérioration accélérée des registres anciens d'état-civil par les manipulations. La ville de Nantes est préoccupée par la présentation des documents et par leur cordage, celle de Conde sur l'Escaut par la conservation

des documents. Quant à la commune de Villenave-d'Ornon, son problème essentiel réside dans l'acquisition d'une photocopieuse et dans l'ouverture d'une régie de recettes.

Mais les problèmes rencontrés ne sont pas uniquement matériels. De nombreuses mairies sont en effet préoccupées par l'énumération précise des documents communicables. Selon certaines communes la distinction à faire entre les documents accessibles et les autres n'est pas toujours évidente. Par exemple la mairie de Mulhouse se plaint de ne pas connaître exactement la liste des pièces communicables. La mairie d'Aubervilliers relève un manque de précision quant aux documents couverts par des secrets protégés, essentiellement en matière industrielle et commerciale. Rouen éprouve des difficultés pour cerner les contours des documents d'étude ou des documents « personnels » qui ne sont pas communicables. En bref toutes ces communes souhaiteraient que soit mise à leur disposition une liste détaillée des documents devant être communiqués au public.

D'autres communes affirment rencontrer des problèmes plus ponctuels. Ainsi à la Flèche se pose la question de la recherche des documents anciens. La commune de Vitry-sur-Seine est davantage préoccupée par la parution d'un bulletin officiel et le coût que représenteraient tant sa confection que sa distribution.

Les communes de Libourne et d'Ivry-sur-Seine ont quant à elles élevé des doléances d'un genre quelque peu particulier. Ces deux communes se plaignent en effet de ce que l'une appelle l'inertie des administrés ou que l'autre dénomme l'« absence quasi-totale de sensibilisation du public ». Il semblerait que les habitants de ces deux villes ne se sentent absolument pas concernés par la loi du 17 juillet 1978. En effet la commune de Libourne n'a encore reçu aucune demande de communication de la part des administrés alors que les seules demandes enregistrées par la commune d'Ivry concernent uniquement des dossiers de fonctionnaires.