

COMMISSION D'ACCÈS
AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

QUATRIÈME RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION
D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS
1984-1985

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

Les nombreuses demandes d'avis et de conseil mentionnées dans ce rapport ont été rapportées devant la Commission par :

M^{me} Monique Champagne, maître des requêtes au Conseil d'Etat,
M. François-Roger Cazala, conseiller référendaire à la Cour des comptes,
M. Marc Fornacciari, maître des requêtes au Conseil d'Etat,
M. Jean-Marie Paulot, inspecteur de l'administration,
M^{me} Francine Mariani-Ducray, administrateur civil,
M. Jean-Yves Perrot, auditeur à la Cour des comptes.

Leur concours très efficace a été particulièrement apprécié par la Commission.

La Commission remercie également pour sa collaboration M. Patrick Audebert, chargé 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 13 mars 1986.

L'Accès aux documents administratifs : 4^e rapport d'activité de la Commission d'accès aux documents administratifs : 1984-1985. - Paris : la Documentation française, 1986. - 448 p. ; 24 cm.

ISBN : 2-11-001617-5

Sommaire

AVANT-PROPOS	5
Chapitre premier. - L'ACCÈS DU PUBLIC AUX DOCUMENTS SOCIAUX	15
<i>Section I. - Le droit</i>	19
I. Qui peut accéder aux documents sociaux ?	19
II. Qui doit communiquer les documents sociaux ?	23
III. Comment communiquer les documents sociaux ?	25
IV. Quels sont les documents communicables et ceux qui ne le sont pas ?	30
<i>Section II. - La pratique</i>	49
I. Comment est organisé l'accès du public aux documents sociaux ?	49
II. Comment s'exerce concrètement le droit d'accès aux documents sociaux ?	56
III. Quel bilan peut-on dresser de l'application de la loi du 17 juillet 1978 et de l'action de la Commission d'accès aux documents administratifs ?	60
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	321

<i>Section II. - Bilan des avis de la Commission</i>	365
I. Répartition des demandes d'avis	365
II. Répartition des avis de la Commission	367
III. Suites données aux avis favorables de la CADA par les autorités compétentes	368
<i>Annexes</i>	369
I. Composition de la Commission	371
II. Textes sur l'accès aux documents administratifs	373
III. Principaux avis de la Commission d'accès aux documents administratifs	411
IV. Arrêts du Conseil d'Etat	435

Avant-propos

Pour la quatrième fois depuis l'entrée en vigueur de la loi du 17 juillet 1978, la Commission d'accès aux documents administratifs rend compte de son activité.

Son quatrième rapport couvre la période qui s'étend du 1^{er} janvier 1984 au 31 décembre 1985. Ces deux années ont été bien occupées : au cours de 33 séances, la Commission a examiné 2 147 demandes d'avis ou de conseil, soit environ 90 affaires par mois. A titre de comparaison, ce dernier chiffre était de 25 en 1979-1980, de 28 en 1980-1981, et de 63 en 1982-1983. L'instruction, l'examen, la dactylographie et la notification de ces avis ou de ces conseils, dont le nombre va toujours croissant, ont exigé de la part des membres de la Commission, de ses rapporteurs et de la petite équipe de trois personnes mise à sa disposition par le Premier ministre, un travail plus important que par le passé. Mais loin de s'en plaindre, tous retirent de ce qui a été accompli deux motifs de satisfaction : d'une part, le délai d'un mois imparti par la loi à la Commission pour émettre ses avis a pu, dans l'ensemble, être tenu ; d'autre part, l'intervention de la Commission a permis, dans 90 % des cas, au demandeur d'obtenir communication du document que l'administration au départ lui refusait. C'est le signe que la Commission a pu, dans la plupart des cas, rendre un service utile à ceux qui l'ont saisie.

La Commission a pris l'habitude, en présentant chacun de ses rapports, de faire part de quelques remarques générales que lui inspirent ses derniers mois d'activité.

Ces remarques peuvent être regroupées, pour les années 1984-1985, autour de trois thèmes : l'utilisation du droit d'accès, l'application de la loi du 17 juillet 1978 par les administrations, le contrôle exercé sur le respect de la liberté d'accès aux documents administratifs.

1. En ce qui concerne, tout d'abord, *l'utilisation par le public du droit d'accès aux documents administratifs*, la Commission note une évolution intéressante : les personnes morales, c'est-à-dire les associations, les syndicats et les groupements, sont de plus en plus nombreuses à la saisir. Elles représentent maintenant 31,5 % des demandeurs alors que la proportion n'était que de 20 % en 1982-1983 et de 11 % en 1980-1981. Dans la mesure où tout laisse à penser que cette évolution, relative à l'origine des contestations nées d'un refus d'accès, ne fait que refléter un mouvement plus général qui se dessine au sein des demandeurs de documents eux-mêmes, la Commission se réjouit de ce que le droit de l'information soit utilisé dans une proportion grandissante pour servir des intérêts collectifs.

Ce rôle plus actif joué par les personnes morales dans l'utilisation du droit d'accès est essentiellement le fait des associations de consommateurs, des groupements de défense de l'environnement ou de protection de la nature et des syndicats de salariés ou de fonctionnaires. Les entreprises commerciales et, surtout, la presse continuent, sans doute pour les raisons que la Commission a indiquées dans son troisième rapport, à rester en dehors du jeu.

Si l'on se penche maintenant non plus sur l'origine des demandes mais sur la nature des documents sollicités, force est de reconnaître que le constat fait par la Commission au cours de ses précédents rapports reste entièrement valable : le public qui s'adresse à elle paraît surtout soucieux de faire valoir des droits individuels et de les défendre, au besoin devant les tribunaux. Le droit d'accès demeure donc plus utilisé dans un contexte pré-contentieux, voire contentieux, que dans le but d'améliorer, de « manière paisible », l'information du citoyen.

Plus de la moitié des documents demandés sont, en effet, des dossiers personnels (dossiers de fonctionnaires, de contribuables, de malades hospitalisés ou d'allocataires de la Sécurité sociale...). A l'inverse, les documents d'intérêt général ont, comme les années précédentes, peu éveillé la curiosité du public. Cette constatation est particulièrement vraie pour les documents de travail du gouvernement ou ceux qui permettent d'éclairer les motifs de décisions importantes. Citons néanmoins, parmi les documents relevant de cette catégorie et dont la Commission a eu à connaître au cours des années 1984-1985, deux rapports destinés au Premier ministre (le rapport « Leclerc » relatif à la mise en place des banques de données juridiques, le rapport « Blanchard » sur les primes dans la fonction publique), un rapport de la Cour des comptes sur le contrôle des comptes de la Mission laïque française, plusieurs rapports de l'Inspection générale des finances ou de l'Inspection générale des affaires sociales, un rapport d'enquête sur la situation de la concurrence sur un marché, des avis émis par des chambres régionales des comptes, par le Conseil supérieur de la fonction militaire, par la Commission de la concurrence, par le Comité national des prix et par le Conseil supérieur de la prud'homie, les dossiers préparatoires de décrets modifiant le découpage cantonal dans certains départements, les dossiers préparatoires et les comptes rendus de réunions tenues par la Haute Autorité de la communication audiovisuelle en vue d'autoriser des associations à assurer un service local de radiodiffusion, l'acte de concession intervenu entre l'Etat et la société Canal Plus, les résultats de « l'enquête mensuelle sur le moral des Français » et d'un sondage sur l'enseignement privé réalisés par le Service d'information et de diffusion, des statistiques relatives aux donations en paiement de droits de succession, le tableau des aides à l'édition de livres, les fiches de lecture établies par les rapporteurs à la Commission consultative d'aide à la création dramatique, le montant des aides accordées aux entreprises en matière d'emploi et de formation professionnelle, les comptes des Alliances françaises, les directives ou instructions sur la protection

du secret dans les organismes ou entreprises travaillant pour la défense nationale, des propositions de réforme faites par le Médiateur. Le fait que ces documents puissent ainsi être énumérés, montre qu'ils n'ont constitué qu'une part très faible de ceux à propos desquels a été saisie la Commission.

Ce peu de curiosité manifestée à l'égard des documents qui reflètent certains aspects de l'action du gouvernement ou des grands « décideurs publics » explique que la Commission a, dans l'ensemble, peu recouru aux exceptions au droit d'accès prévus par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 en vue de protéger des intérêts publics majeurs. Le secret des délibérations du gouvernement, le secret de la défense nationale et de la politique extérieure, l'atteinte à la monnaie et au crédit public, à la sûreté de l'Etat et à la sécurité publique n'ont motivé que 10 % des avis défavorables émis par la Commission. A l'inverse, 40 % des avis défavorables se fondent sur le fait que les documents demandés sont couverts par le secret de la vie privée ou le caractère confidentiel des informations nominatives intéressant des tiers.

Manque d'imagination, révérence instinctive à l'égard du pouvoir ou au contraire signe d'une logique très rationaliste de « consommateur » qui n'accepte de faire une démarche qui lui coûtera certainement du temps et peut-être un peu d'argent que s'il en retire un profit immédiat ? Il est vain, sans doute, de rechercher une explication. Mais force est de remarquer qu'en France plus qu'ailleurs la liberté d'accès à l'information administrative reste, huit ans après qu'elle a été garantie par la loi, davantage le moyen pour le justiciable ou le « pré-justiciable » de « gagner des points » dans un conflit qui l'oppose à l'administration que l'instrument permettant au citoyen d'améliorer, de « manière paisible », son information sur la chose publique.

Cette impression n'est certainement pas définitive. La Commission est en effet frappée de constater combien l'utilisation du droit d'accès dépend à la fois de la connaissance qu'en ont les administrés, qui est très inégale, et de facteurs extérieurs qui peuvent provoquer dans un domaine bien déterminé, un soudain « besoin de savoir ».

Il a suffi, par exemple, d'un article publié dans une revue à grand tirage pour que se multiplient les demandes d'anciens pupilles de l'Etat à la recherche de leur filiation - demandes que la Commission ne peut d'ailleurs satisfaire compte tenu de ce que l'article 81 du Code de la famille et de l'aide sociale institue un « secret protégé par la loi » interdisant aux services de l'aide sociale à l'enfance de communiquer à ces anciens pupilles des informations concernant leur filiation (voir p. 39). Il a suffi, également, qu'un détenu particulièrement inventif et persévérant découvre la loi du 17 juillet 1978 - et signale sa découverte à certains de ses compagnons de prison - pour que la communication des dossiers pénitentiaires devienne un véritable problème, obligeant la direction de l'administration pénitentiaire à diffuser une circulaire précisant les conditions dans lesquelles pourraient être communi-

qués les dossiers aux détenus (voir p. 30). Enfin, la Commission a déjà signalé que la préparation des élections municipales de mars 1983 et la réforme du mode de scrutin qui a permis l'entrée de conseillers municipaux minoritaires dans les villes de plus de 3 500 habitants avaient suscité, de la part des candidats et des conseillers minoritaires nouvellement élus, un grand nombre de demandes d'accès aux documents des communes. Cet intérêt pour les documents communaux, qui témoigne souvent du désir de connaître la situation financière de la collectivité, de mieux comprendre un problème local, de contrôler l'utilisation de l'argent public ou l'attribution d'un marché, semble s'être maintenu et même accru au cours des années 1984 et 1985 : les demandes de conseil des maires auprès de la Commission, souvent encouragées par la lecture du troisième rapport d'activité de la Commission consacré à l'accès du public aux documents communaux et la diffusion, par les commissaires de la République, d'une circulaire du ministre de l'intérieur portant sur le même sujet, se sont multipliées au point d'atteindre, pour les années 1984 et 1985 le chiffre de 117 (contre 64 demandes pour la période couverte par le troisième rapport). Et dans leur ensemble, les demandes d'avis intéressant la communication des documents communaux ont représenté au cours des mêmes années 22 % des affaires traitées par la Commission (contre 13 % pour la période couverte par le troisième rapport et 9,5 % pour celle traitée par le deuxième rapport).

Cet intérêt pour les documents communaux tend d'ailleurs à déborder le cadre « officiel » et public de la vie locale (les délibérations du conseil municipal, les comptes et les budgets...) pour se déplacer vers les associations qui, très souvent, servent de « relais » pour l'action de la commune : de nombreuses demandes d'accès ont porté sur les comptes ou les documents internes d'associations de la loi de 1901 qui apparaissent souvent, dans le domaine touristique, culturel, sportif ou socio-éducatif, comme de véritables « démembrements » des communes. Pour prendre parti sur le caractère administratif des documents détenus par ces associations, la Commission a été conduite à rechercher, cas par cas, si ces dernières pouvaient être regardées, compte tenu de leur objet statutaire, de leur financement, de leurs liens avec le conseil municipal, comme gérant ou non un service public pour le compte de la commune (voir par exemple un avis du 1^{er} octobre 1984 publié p. 417).

Tout laisse à penser que le droit d'accès continuera, au cours des prochains mois, à s'exercer avec autant sinon plus d'intensité dans le cadre communal : l'origine des demandes examinées par la Commission au début de l'année 1986 le confirme. Cela est sans doute la preuve que le citoyen manifeste plus de curiosité pour les affaires de la commune que pour celles de l'Etat.

2. Si l'on se tourne maintenant du côté de ceux qui sont soumis à l'obligation de communiquer, quelles constatations peut-on faire ?

La réponse doit être aussi nuancée que celle qui avait été apportée par les précédents rapports.

Des progrès ont été, sans aucun doute, accomplis dans l'application de la loi du 17 juillet 1978, comme le montrent plusieurs signes positifs.

Le premier est l'augmentation des demandes de conseil des administrations qui hésitent de moins en moins, lorsqu'elles rencontrent des difficultés à interpréter la loi du 17 juillet 1978, à s'ouvrir de ces difficultés auprès de la Commission : ces demandes de conseil sont passées de 184 à 287 pour les périodes couvertes respectivement par le troisième et le quatrième rapport.

Le second indice est le soin qu'ont mis les administrations à délimiter, pour les documents qu'elles détiennent, les frontières du communicable et du secret. Tous les ministères ont maintenant publié l'arrêté précisant, en application de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, les documents exclus du droit d'accès : ils ont tenu compte, dans ce travail, des avis exprimés par la Commission. De nombreuses administrations centrales ont également fait l'effort de préciser, à l'intention de leurs services, les conséquences à tirer de l'application de la loi du 17 juillet 1978 : au cours des années 1984 et 1985, des circulaires ayant cet objet ont été publiées par le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale (direction générale des hôpitaux) et par le ministre de la justice (direction de l'administration pénitentiaire) pour préciser les modalités de communication des dossiers aux malades hospitalisés ou aux détenus. Une autre circulaire, destinée aux maires, a été l'occasion pour le ministre de l'intérieur et de la décentralisation (direction générale des collectivités locales) de faire connaître les solutions retenues par la Commission en matière d'accès du public aux documents communaux. Ajoutons enfin que les administrations tiennent de plus en plus compte, lorsqu'elles statuent sur les demandes d'accès, de la jurisprudence de la Commission : les avis importants de cette dernière sont souvent diffusés dans les services et si une incertitude subsiste sur l'interprétation de la loi ou d'un avis, l'habitude a été prise de consulter, très souvent par téléphone, le secrétariat de la Commission. Signalons enfin que le thème de l'accès aux documents administratifs est de plus traité par les écoles de formation des fonctionnaires de l'Etat ou communaux : les nouvelles générations de fonctionnaires seront, sans aucun doute, bien préparées à leurs obligations en matière d'information du public.

Le troisième signe positif peut être constaté dans la collaboration de plus en plus grande que la Commission rencontre de la part des administrations pour l'instruction des demandes d'avis qui lui sont adressées. Il est difficile de dresser, pour l'application de la loi du 17 juillet 1978, un « tableau d'honneur » des administrations : la Commission, saisie des difficultés que rencontrent les personnes qui souhaitent consulter des documents et non des cas dans lesquels les intéressés obtiennent spontanément satisfaction, reçoit en effet une image déformée, voire « pathologique » de cette application. Mais si elle s'en tient aux indices qui sont en sa possession, la Commission est tout de même en mesure de constater que s'il reste un long chemin à parcourir à la direction générale des douanes (ministère de l'économie, des finances

et du budget) et au ministère de la défense pour venir à bout des habitudes de secret, d'autres ministères ou directions d'administration centrale ont fait de grands efforts pour appliquer loyalement la loi du 17 juillet 1978 et collaborer avec la Commission pour l'instruction des contestations relatives au droit d'accès : c'est le cas du ministère de la justice - et tout particulièrement de la direction de l'administration pénitentiaire -, de l'inspection générale des affaires sociales (ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale), de la direction générale des impôts (ministère de l'économie, des finances et du budget) et de la direction générale des collectivités locales (ministère de l'intérieur et de la décentralisation).

Le quatrième et dernier signe positif tient au nombre des avis de la Commission suivis par les administrations : bien qu'ils n'aient, en droit, pas de force contraignante, les avis émis par la Commission en faveur de la communication d'un document pour lequel le droit d'accès était au départ refusé ont été suivis dans 90 % des cas par les administrations.

Tous ces progrès sont encourageants. Mais le tableau ne doit pas être exagérément optimiste.

En premier lieu, force est de remarquer que toutes les administrations n'avancent pas au même rythme sur le chemin de la transparence.

Celles qui s'acquittent le mieux de leurs obligations en matière d'information du public sont sans doute les services centraux des ministères, qui connaissent en général bien la loi du 17 juillet 1978 et utilisent les critères dégagés par la jurisprudence de la Commission, et les communes qui sont habituées depuis fort longtemps à communiquer au public la plupart des documents municipaux et ont donc été moins marquées par la tradition du secret. Mais entre ces deux échelons extrêmes de l'administration, la Commission constate qu'il existe encore une multitude de services, d'établissements ou d'organismes - directions départementales des ministères, centres hospitaliers, caisses de sécurité sociale... - dans lesquels le fait de communiquer des documents au public n'est pas encore devenu un réflexe naturel. La Commission a même rencontré un îlot de résistance particulièrement tenace : l'office public HLM de la ville de Paris.

En deuxième lieu, la Commission constate que les administrations sont encore très loin d'avoir tiré toutes les conséquences matérielles de l'obligation de communiquer les documents.

Très peu d'entre elles ont créé des locaux spécifiques pour recevoir le public et lui permettre de photocopier les documents dont il souhaite obtenir la communication. Très rares sont les cas dans lesquels des agents spécifiques ont été désignés pour traiter les demandes d'accès. La perception des frais dus pour l'envoi de photocopies est souvent mal organisée, au point que les services préfèrent parfois délivrer gratuitement les photocopies. Les délais de réponse restent trop longs : ce n'est souvent qu'au moment où est saisie la Commission que les administrations donnent satisfaction au demandeur, alors qu'elles

avaient deux mois pour le faire. Enfin, la signalisation des documents autres que les directives, instructions et circulaires, qui est imposée par l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978, n'est assurée pratiquement nulle part.

Sur tous ces points que la Commission avait déjà signalés dans son précédent rapport, il semble que les deux dernières années n'ont guère permis d'enregistrer des progrès et des améliorations. L'augmentation très sensible des demandes d'avis dont est saisie la Commission ne constitue pas, non plus, un indice très favorable : si elle reflète sans doute la meilleure connaissance qu'ont les demandeurs de la loi du 17 juillet 1978, elle témoigne aussi du fait que trop souvent, les fonctionnaires font preuve d'une prudence excessive et préfèrent « se couvrir » par un avis de la Commission plutôt que de communiquer spontanément le document demandé.

3. Les dernières remarques que souhaitent faire la Commission en introduction à ce quatrième rapport sont relatives au contrôle exercé sur le respect du droit d'accès aux documents administratifs.

L'originalité de la loi du 17 juillet 1978 vient de ce que le contrôle se fait en deux étapes successives : la première est constituée par l'intervention de la Commission, qui doit être obligatoirement saisie en cas de contestation d'un refus d'accès ; la seconde est le recours éventuel au juge administratif, dans le cas où l'administration, après avis de la Commission, maintient son refus de communication.

Dans sa mission de contrôle, la Commission a été gênée, au cours des années récentes, pour arrêter les limites de sa compétence. Le Conseil d'Etat a en effet jugé par une décision Bertin du 19 mai 1983 (voir troisième rapport d'activité, p. 276) que l'accès des individus aux fichiers de l'administration comportant des mentions nominatives, qu'ils soient automatisés, mécanographiques ou manuels, était régi non par la loi du 17 juillet 1978 mais par la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés : en conséquence la Commission d'accès aux documents administratifs ne peut se prononcer sur les contestations relatives au droit d'accès aux documents nominatifs que dans la mesure où le document demandé ne relève pas d'un fichier.

L'imprécision de la notion de « fichier », qu'aucune disposition ne définit, et le sens différent donné par les deux lois au terme d'« information nominative » ont rendu délicate l'application concrète de ces nouveaux critères de compétence. Les relations de la Commission avec les administrations chargées de la défense, de la police et, de manière générale, de la sécurité ont été compliquées. Ces dernières ont en effet fait valoir, à l'occasion de la plupart des demandes d'accès, que le document demandé relevait d'un fichier : elles ont en conséquence refusé aux intéressés le droit de consulter directement le document, leur laissant seulement la possibilité de saisir la Commission nationale de l'informatique et des libertés afin que celle-ci, en application de l'article 39 de la

loi du 6 janvier 1978 désigne l'un de ses membres pour procéder, à la place du demandeur, aux investigations utiles.

La Commission n'a pas fait systématiquement droit à l'objection des administrations concernées : mais dans les cas où le demandeur souhaitait indiscutablement accéder à sa fiche personnelle (fiche de renseignements généraux, fiche de gendarmerie le plus souvent), elle a transmis sa plainte à la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Ainsi en 1984 et 1985, 22 dossiers ont été transmis à cette dernière Commission : 13 d'entre eux concernaient des demandes d'accès à des fiches de renseignements généraux ou de gendarmerie.

Cette question de délimitation des compétences entre la Commission nationale de l'informatique et des libertés et la Commission d'accès aux documents administratifs ne s'est donc posée que pour un nombre modeste de dossiers. Mais elle demeurerait irritante dans la mesure où elle compliquait le travail de la Commission, en l'obligeant à faire entre les « documents » et les « fiches » un tri dont personne ne comprenait bien les critères et, surtout, l'utilité.

La vraie solution aurait consisté à harmoniser, par une refonte législative, les deux lois qui garantissent en France le droit à l'information administrative. En attendant cette réforme, qui peut paraître pour le moment prématurée et même inutile compte tenu du petit nombre d'affaires concernées, les deux Commissions, à l'initiative du secrétaire général du Gouvernement qui faisait elle-même suite à une recommandation de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat, ont adopté un texte commun qui a pour but de systématiser la transmission des dossiers d'une Commission à l'autre. Ce texte, adressé le 31 janvier 1986 au secrétaire général du Gouvernement, est publié en annexe p. 432.

La Commission se réjouit du succès de cette approche pragmatique : le texte commun a l'avantage d'éclaircir les critères de sa compétence ; la liste qui a été dressée des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat, la défense et la sécurité publique pour lesquels la Commission nationale de l'informatique et des libertés a recours à la procédure de l'« accès indirect » constituera un instrument très utile pour les Commissions mais aussi pour les demandeurs qui sauront où s'adresser en cas de contestation ; enfin les réunions périodiques prévues entre les représentants des deux Commissions permettront de régler les questions d'intérêt commun et de rendre compte des suites données aux affaires transmises.

La seconde remarque que souhaiterait faire la Commission à propos du contrôle du respect du droit d'accès est relative à l'intervention du juge administratif.

Force est de reconnaître que, huit ans après l'entrée en vigueur de la loi du 17 juillet 1978, le contentieux né de l'application de cette loi est resté peu abondant. La Commission ne dispose pas de statistiques

relatives aux jugements des tribunaux administratifs mais constate qu'entre décembre 1979 et juillet 1985, seulement 35 décisions du Conseil d'Etat sont intervenues en matière de communication au public de documents administratifs (sur 41 000 affaires jugées au cours de la même période).

La rareté de ce contentieux démontre sans doute que l'intervention de la Commission a constitué un filtre efficace : la plupart des demandeurs ont pu obtenir satisfaction sans recourir au juge.

Mais la Commission suit néanmoins ce contentieux nouveau avec intérêt. Jusqu'à présent, la jurisprudence des tribunaux administratifs et du Conseil d'Etat a plus porté sur les questions de procédure (la saisine obligatoire de la Commission avant tout recours contentieux, les délais, le degré de précision à exiger pour les demandes d'accès...) que sur les véritables questions de fond. Il est, par exemple, intéressant de constater que le Conseil d'Etat n'a pas encore pris parti sur la définition du terme de « document nominatif » ou de « personne concernée » au sens de l'article 6 bis de la loi du 17 juillet 1978 qu'a donnée il y a sept ans la Commission (voir son premier rapport, p. 17) et qu'elle utilise, depuis, régulièrement. De même, deux affaires seulement ont conduit le Conseil d'Etat à interpréter une exception au droit d'accès prévu par l'article 6 de la loi (voir annexe, p. 435).

La jurisprudence des tribunaux administratifs et du Conseil d'Etat est donc encore, pour l'essentiel, à construire.

Sera-t-elle conforme à celle qu'a élaborée la Commission ? L'on ne peut en être absolument sûr : la loi du 17 juillet 1978 est rédigée dans des termes suffisamment vagues pour rendre possibles, sur un grand nombre de points, des divergences d'appréciation.

Deux choses préoccupent néanmoins la Commission.

La première est la longueur des délais mis pour juger les affaires. La Commission a conscience que le délai de six mois imparti par la loi du 17 juillet 1978 au juge administratif pour statuer sur les refus de communication est difficile à observer. Mais n'y-a-t-il pas intérêt, dans cette matière, à « fixer le droit » le plus rapidement possible ? La remise en cause tardive de positions adoptées par la Commission et auxquelles se sont ralliées, le plus souvent, les administrations n'est pas sans inconvénients (voir deux exemples p. 441 et 445).

La seconde remarque est relative aux conditions dans lesquelles s'est présenté, jusqu'à présent, le contentieux du droit d'accès devant le Conseil d'Etat. Il est tout à fait normal que ce dernier, saisi des contestations qui n'ont pu être réglées par l'intervention de la Commission, ait une vision peu représentative de l'usage qui est fait du droit d'accès : le prisme contentieux est toujours déformant. Cela explique peut-être le fait que le Conseil d'Etat a jusqu'à présent cherché davantage à cantonner ce droit nouveau, à en marquer les bornes qu'à ouvrir le champ de toutes les possibilités qu'il offre. Sur les 35 décisions

rendues, deux seulement donnent raison au demandeur, en lui reconnaissant le droit de recevoir communication d'un document.

Tout cela est encore trop neuf pour être vraiment définitif. La Commission a encore beaucoup de travail devant elle : chaque séance est l'occasion de trancher des points nouveaux, de préciser une définition, d'éclaircir une disposition. Le juge administratif va, à son tour, s'engager dans ce passionnant travail d'interprétation : il faut s'en réjouir et souhaiter que les points de vue s'accordent le plus souvent possible.

Le quatrième rapport d'activité comprend deux parties.

1. La première est consacrée à un thème choisi par la Commission : l'accès du public aux documents sociaux. Il a semblé en effet, utile de faire le point sur les conditions dans lesquelles le public peut obtenir communication des nombreux documents détenus par les administrations ou organismes qui agissent dans les secteurs de la santé, de la sécurité sociale et de l'action sociale, du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Ces documents sont en effet parmi les plus demandés à la fois par les individus (salariés, employeurs, allocataires de Sécurité sociale, malades hospitalisés...) et par les syndicats ou groupements professionnels : les dernières statistiques recueillies par la Commission montrent que l'accès aux documents sociaux est à l'origine du tiers des contestations dont elle est saisie. Et l'expérience a montré que les administrations ou organismes concernés ne connaissent qu'imparfaitement la jurisprudence dégagée par la Commission depuis l'entrée en vigueur de la loi du 17 juillet 1978 : elles trouveront dans ce rapport un document de synthèse qui leur permettra de répondre à la plupart des questions qu'elles peuvent se poser.

2. La deuxième partie décrit, dans un tableau synthétique, la « jurisprudence » de la Commission pendant la période couverte par le quatrième rapport, c'est-à-dire du 1^{er} janvier 1984 au 31 décembre 1985. La Commission, qui souhaite être une « maison de verre » et donner l'exemple de la transparence, y mentionne les 2 147 avis et conseils qu'elle a émis au cours de ces deux années. Elle forme surtout le vœu que ce « guide pratique du communicable et du secret » puisse aider les administrations à bien appliquer la loi du 17 juillet 1978 et éviter des saisines inutiles, dans le cas où la question posée par la demande d'accès a déjà été résolue, pour un document identique, par la Commission. Des statistiques complètent ce tableau de jurisprudence.

L'on trouvera en annexe la composition actuelle de la Commission, les textes intervenus pendant les années 1984 et 1985 sur l'accès aux documents administratifs, le texte intégral de quelques avis importants de la Commission et les principales décisions rendues, au cours des deux dernières années, par le Conseil d'Etat sur l'application de la loi du 17 juillet 1978.

CHAPITRE PREMIER

L'ACCÈS DU PUBLIC AUX DOCUMENTS SOCIAUX

La Commission range sous les termes de « documents sociaux » l'ensemble des documents émanant des administrations ou organismes qui agissent dans les secteurs de la santé, de la sécurité sociale et de l'action sociale, du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

L'accès du public aux documents sociaux 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 des administrations sociales d'une part, le public susceptible de s'adresser à eux d'autre part : qui peut accéder aux documents sociaux ? Qui doit communiquer les documents sociaux ? Comment communiquer les documents sociaux ? Quels sont les documents sociaux qui doivent être communiqués et ceux qui peuvent ne pas l'être ? Sur ce dernier point l'exposé de la jurisprudence élaborée par la Commission complètera utilement la lecture des arrêtés en date des 12 et 13 mars 1986 (publiés en annexe pp. 381-385) fixant la liste des documents administratifs émanant soit des services placés sous l'autorité ou le contrôle du ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, soit de ceux dépendant du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale qui ne peuvent être communiqués au public.

- 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 administrations ou organismes sociaux sur l'application concrète de la loi du 17 juillet 1978.

SECTION I

Le droit

I.- Qui peut accéder aux documents sociaux?

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

1. 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.

a) *Toute personne* peut demander communication des *documents sociaux de caractère non nominatif*: aussi bien les personnes physiques que les personnes morales (associations, syndicats, entreprises, groupements divers), les Français que les étrangers.

Le demandeur n'a pas besoin de justifier d'un quelconque « intérêt pour agir » : l'administration ne peut donc exiger qu'il indique les motifs de sa démarche.

b) L'accès aux *documents sociaux 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 eu l'occasion de préciser cette dernière notion dans de nombreux avis rendus, le plus souvent, à propos de demandes d'accès à des documents sociaux. Est concernée par un document nominatif soit la personne en considération de laquelle le document a été établi (le malade pour son dossier de remboursement de soins, le bénéficiaire de l'aide sociale pour la décision lui attribuant une allocation...), soit la personne directement et personnellement intéressée par l'objet, le contenu ou la fonction du document.

Ce second critère, qui repose sur l'intérêt direct et personnel du demandeur, est plus rarement utilisé que le premier. Dans certains cas, il ne pose guère de difficultés : ainsi une salariée est, à l'évidence, concernée par les résultats d'une enquête qu'elle avait demandée à l'URSSAF sur le point de savoir si son employeur payait la part patronale des cotisations de Sécurité sociale (avis du 24 octobre 1985, Baulua).

Dans d'autres cas, le critère est d'un maniement malaisé.

. Le cas le plus fréquent est celui où, après le décès d'une personne, le conjoint survivant ou les héritiers demandent communication d'un

document intéressant la personne décédée. Sont-ils « concernés » par ce document ?

Comme l'a déjà indiqué la Commission (voir II^e rapport, p. 16-18), la réponse à cette question n'est pas simple, car deux préoccupations, aussi légitimes l'une que l'autre, s'opposent : celle qui reconnaît à l'héritier « le droit de savoir » et celle qui tend à protéger toute personne, même décédée, contre les atteintes à sa vie privée.

Ainsi la Commission a-t-elle été conduite à proposer des solutions nuancées, comme le montrent les avis suivants rendus à propos de l'accès à des documents sociaux.

La veuve d'une personne décédée à l'hôpital peut, sur le fondement de l'article 6 bis et à condition de désigner un médecin à qui seront communiquées les pièces médicales, accéder au dossier d'hospitalisation de son mari (avis du 24 septembre 1981, M^{me} Pham Khac). La veuve d'un fonctionnaire peut, dans les mêmes conditions, recevoir communication du dossier médical de son mari décédé (avis du 26 mai 1983, Pacini). Le père d'une jeune femme qui s'est suicidée dans un hôpital peut obtenir, par l'intermédiaire d'un médecin, le dossier hospitalier de sa fille, alors même que cette dernière était mariée (conseil du 17 juin 1982, hôpital-hospice de Vierzon).

Un fils - voire un petit fils - peut également être concerné par le dossier hospitalier de son père - ou de sa grand-mère - décédé (conseil du 8 février 1983, centre hospitalier spécialisé de Lommelet ; avis du 14 avril 1983, Manet) ou par une feuille de soins délivrée à sa mère décédée (avis du 15 décembre 1983, Rempfer). Une personne peut obtenir le dossier de pension de sa mère décédée (avis du 14 janvier 1982, M^{me} Saint-André, avis du 8 septembre 1983, Manet) la copie de la déclaration de nationalité française souscrite par son père décédé (avis du 10 janvier 1985, Da Costa) ou encore le rapport administratif établi par l'inspecteur du travail à la suite de l'accident du travail mortel dont son père a été victime (avis du 24 juin 1982, Petrenko). Dans l'examen de ces demandes, la Commission a été déterminée par deux éléments : d'une part, l'absence, dans les documents sollicités, de toute information portant atteinte au « secret de la vie privée » que la personne décédée aurait souhaité préserver ; d'autre part, l'aide pratique que ces documents pouvaient apporter aux demandeurs pour faire valoir un droit ou engager des démarches soit administratives, soit juridictionnelles.

. Lorsque la personne visée par le document est encore vivante, la Commission fait preuve d'une rigueur compréhensible. Elle n'admet une démarche présentée par un tiers que lorsque celui-ci a reçu mandat explicite (voir pour un avocat : avis du 15 décembre 1983 ; Berger ; conseil du 14 janvier 1982, ministre de l'agriculture ; ou pour un parent : avis du 28 mars 1985, Costa Baccani) ou lorsqu'un titre lui permet d'agir aux lieux et places de la personne intéressée (les parents d'un enfant mineur peuvent, par exemple, accéder par l'intermédiaire d'un

médecin au certificat médical relatif à une absence scolaire de cet enfant (avis du 4 avril 1983, Poggi) ou au dossier établi sur le décès de cet enfant à l'hôpital (avis du 24 juin 1982, Perrot) ; le tuteur d'une personne majeure peut accéder au dossier d'hospitalisation de cette dernière (avis du 15 octobre 1981, Carrier Clerembault ; conseil du 3 février 1983, préfecture du Bas-Rhin).

Lorsqu'aucune des deux conditions n'est remplie, la Commission écarte la demande. Ainsi une personne n'est pas « concernée » par le dossier psychiatrique d'une autre personne portant le même nom qu'elle, malgré les confusions que cette homonymie a pu entraîner (avis du 27 février 1980, Fleischman), par le dossier hospitalier de son frère hospitalisé (avis du 5 juillet 1984, Moreau), par le dossier de placement d'office de son fils majeur (avis du 28 mars 1985, Noz) ou par le dossier personnel détenu par un organisme de Sécurité sociale sur son conjoint (avis du 7 mars 1985, Lefèvre ; avis du 13 juin 1985, Denis).

. Lorsque le document vise à la fois le mari et la femme ou les membres d'une même famille, le demandeur ne peut recevoir communication que de l'extrait le concernant (avis du 5 juillet 1984, de Couespel). La Commission a recommandé que les demandes d'accès aux enquêtes sociales effectuées par les services des directions départementales de l'action sanitaire et sociale auprès des couples qui font une demande d'adoption soient signées à la fois par le mari et par la femme, chacun des deux conjoints acceptant, en quelque sorte, de renoncer au profit de l'autre à la protection du secret (avis du 7 juillet 1981, M. et M^{me} C.).

c) 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.

Ainsi sont nominatifs et donc accessibles à la seule personne concernée :

- le dossier personnel d'une pupille de l'Assistance publique (conseil du 27 février 1980, ministre de la culture et de la communication) ;
- la situation de compte d'un cotisant à l'assurance maladie (avis du 15 décembre 1983, Morizon) ;
- la liste des bénéficiaires des réglementations relatives aux travailleurs handicapés et mutilés de guerre (avis du 28 mars 1985, Pouhaer) ;
- l'avis de la commission spéciale chargée, au sein d'un bureau d'aide sociale, d'examiner la situation des personnes menacées d'expulsion (avis du 30 mai 1985, conjoints Berthon) ;
- le rapport sur la manière de servir d'un agent hospitalier (conseil du 12 septembre 1985, centre hospitalier de Boulogne-sur-Mer) ;
- le procès-verbal de la commission paritaire de l'ASSEDIC ayant refusé le bénéfice d'une allocation (avis du 5 décembre 1985, Cordier).

A l'inverse, sont dépourvus de caractère nominatif et donc accessibles à toutes personnes :

- le rapport établi par une direction départementale des affaires sanitaires et sociales sur le fonctionnement et le dispositif d'aménagement d'un camping (avis du 13 juin 1985, association « Les amis d'Asciaju ») ;
- la liste nominative des agents employés par un hôpital (avis du 18 avril 1985, syndicat intercommunal CFDT de l'établissement public départemental de Clairvivre) ;
- le dossier d'autorisation d'ouverture d'une officine de pharmacie (avis du 29 septembre 1983, Molherac) ou d'un centre mutualiste (conseil du 29 novembre 1984, préfecture de l'Ariège).

d) Lorsqu'un document contient à la fois des informations nominatives et d'autres qui ne le sont pas, la commission, saisie par un tiers, donne en général un avis favorable, sous réserve de la suppression des premières informations (voir par exemple pour un rapport de l'inspection générale des affaires sociales sur la gestion d'un centre hospitalier, avis du 29 septembre 1984, section CFDT du centre hospitalier de Mazamet.

Il arrive que ce « découpage » soit impossible ou rende le document incompréhensible : dans ce cas, la Commission considère que le document forme un ensemble indivisible et l'exclut dans sa totalité du droit d'accès aux tiers.

2. 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 exercés par le demandeur.

Ainsi un *syndicat* ne peut recevoir, sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, ni plus ni moins d'information que tout autre personne (conseil du 10 décembre 1981, direction départementale du travail et de l'emploi de l'Eure ; avis du 7 juillet 1983, syndicat CFDT du centre hospitalier d'Etampes ; conseil du 14 juin 1984, service social de l'enfance et de l'adolescence des Bouches-du-Rhône). La qualité de *maire* ou d'élu ne permet pas, non plus, de bénéficier d'un droit à l'information plus étendu que celui reconnu au simple citoyen : un maire peut, par exemple, se voir refuser, sur le fondement du secret industriel et commercial, la communication du montant des cotisations versées par une entreprise à l'URSSAF (avis du 12 janvier 1984, maire de la Ciotat) ou, sur le fondement du secret de la vie privée, l'accès à la liste des noms et adresses des étrangers résidant dans la commune et ayant bénéficié d'un regroupement familial en application du décret du 4 décembre 1984 (conseil du 9 mai 1985, préfecture de la Seine-Saint-Denis).

La Commission a eu également l'occasion de rappeler que la loi du 17 juillet 1978 ne peut être invoquée par une autorité de l'Etat pour

obtenir communication d'un document détenu par une autre autorité de l'Etat (avis du 13 décembre 1984, direction départementale de l'action sanitaire et sociale de Seine-et-Marne) : si se pose, en effet, un problème de circulation de l'information entre plusieurs services relevant d'une même personne morale, il n'appartient qu'au pouvoir hiérarchique de le régler.

II.- Qui doit communiquer les documents sociaux ?

1. Seules les administrations ou collectivités énumérées à l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 sont soumises à l'obligation de communiquer : il s'agit donc de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des organismes, fussent-ils de droit privé, qui sont chargés de la gestion d'un service public.

Ces derniers organismes sont parfois difficiles à identifier. La Commission a eu l'occasion d'y ranger, dans le domaine social :

- l'association pour la formation professionnelle des adultes (avis du 19 novembre 1981, Schmitz ; avis du 14 juin 1984, Epine) ;
- l'ordre national des médecins (avis du 5 décembre 1985, Pinault) ;
- une association interdépartementale pour la formation professionnelle dans le bâtiment et les travaux publics, qui gère des centres de formation d'apprentis (avis du 29 novembre 1984, syndicat CFDT construction bois de Meurthe-et-Moselle ; avis du 9 mai 1985, Nojac) ;
- les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSE-DIC) depuis l'intervention de l'ordonnance n° 84.198 du 21 mars 1984 (avis du 29 novembre 1984, Bourton).

A l'inverse ont été considérés comme ne gérant pas un service public :

- une clinique privée qui a passé une convention avec les organismes de Sécurité sociale mais qui n'a pas conclu avec l'Etat un contrat de concession pour l'exécution du service public hospitalier (avis du 29 mars 1984, Huet) ;
- l'association pour le développement de la recherche sur le cancer (avis du 8 septembre 1983, Gillot) ;
- une association gestionnaire de plusieurs établissements de formation ou de rééducation ouverts plus particulièrement aux jeunes en difficulté ou aux cas sociaux, malgré le concours qu'elle apporte à l'Etat en matière d'éducation surveillée (avis du 20 septembre 1984, sections syndicales CGT et CFDT de l'association Saint-François Xavier) ;
- un service inter-entreprises de médecine du travail (avis du 6 juillet 1985, Fontaine) ;

- une bourse du travail constituée sous la forme d'une association et servant uniquement de lieu de réunion pour les syndiqués (avis du 14 novembre 1985, Stor).

2. Les administrations ou organismes entrant dans le champ d'application de l'article 2 sont soumis de manière indivisible à l'obligation de communiquer. La Commission a refusé de distinguer selon que les activités auxquelles pouvait être rattaché le document étaient régies par le droit public ou par le droit privé (voir par exemple, pour une caisse de mutualité sociale agricole : avis du 7 juillet 1981, Vinçot). Mais le Conseil d'Etat a adopté une solution différente : il a considéré que le dossier personnel d'un agent d'une caisse de mutualité sociale agricole, n'est pas, par sa nature et son objet, « au nombre des documents qui, par application des articles 1^{er} et 6 bis de la loi du 17 juillet 1978, doivent être communiqués sur leur demande aux personnes qu'ils concernent » (Conseil d'Etat, 24 janvier 1986, Vinçot, req. n° 44883).

3. La Commission ne considère pas, pour autant, que tous les documents détenus par une administration ou un organisme énoncés à l'article 2 revêtent un caractère administratif.

Ne peuvent, tout d'abord, être considérés comme documents administratifs les documents juridictionnels ou faisant partie intégrante d'une procédure juridictionnelle. C'est le cas des jugements rendus par les tribunaux (voir pour un jugement d'adoption : avis du 14 novembre 1985, Perrodo), des pièces qui demeurent dans les dossiers contentieux (voir pour des mémoires produits devant les commissions du contentieux technique de la Sécurité sociale (avis du 4 février 1982, Vassal ; avis du 8 septembre 1983, Martin), des expertises ordonnées par le juge, des procès-verbaux constatant des infractions (conseil du 12 septembre 1985, direction départementale du travail et de l'emploi de l'Isère ; avis du 5 décembre 1985, Deroin), des plaintes adressées aux sections disciplinaires de l'ordre des médecins (avis du 12 janvier 1984, Vasseur).

Ne peuvent non plus être considérés comme documents administratifs les documents émanant de personnes privées lorsqu'ils sont déposés auprès d'une administration à titre seulement d'information. C'est le cas, par exemple, des statuts, des comptes ou des procès-verbaux d'assemblée générale d'une association subventionnée, adressés à titre d'information au ministère qui a versé la subvention (conseil du 12 septembre 1985, ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale). A l'inverse, les documents adressés à une administration par une personne privée à l'appui d'une demande d'autorisation ou les déclarations obligatoires faites par une personne privée, qui déclenchent une procédure administrative (prise d'une décision, calcul d'un impôt ou d'une cotisation...), sont considérées comme documents administratifs : ainsi en est-il des documents comptables joints par un employeur à une demande d'autorisation de licenciement pour motif économique (avis du 7 mars 1985, Vautier ; avis du 12 septembre 1985, Dinu), d'une déclara-

tion d'accident de travail (8 septembre 1983, Martin), des déclarations périodiques faites par les employeurs en ce qui concerne l'emploi obligatoire de mutilés de guerre et de travailleurs handicapés (avis du 26 janvier 1984, comité local pour l'emploi de Montbéliard), les mouvements de main-d'oeuvre (conseil du 8 mars 1984, district urbain du pays de Montbéliard) ou les salaires versés au personnel (avis du 30 janvier 1986, Legat).

III.- Comment communiquer les documents sociaux ?

Cette question appelle une réponse sur les trois points suivants :

- quelle est la procédure à suivre pour obtenir communication d'un document ?
- sous quelle forme doit être communiqué le document : consultation ou photocopie ?
- dans quels cas l'intermédiaire d'un médecin est-il exigé ?

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.

Cette demande doit être adressée à l'autorité qui détient le document. Si le document est détenu par un service ou un établissement public administratif de l'Etat, ce service ou cet établissement doit adresser au demandeur, en application de l'article 2 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, un accusé de réception mentionnant :

- le service chargé du dossier ou l'agent à qui l'instruction du dossier a été confiée ;
- le délai de deux mois à l'expiration duquel, à défaut d'une décision expresse, la demande sera réputée rejetée ;
- les voies de recours contre la décision implicite de rejet (saisine obligatoire de la CADA puis recours possible au tribunal administratif).

L'article 7 du décret du 28 novembre 1983 fait également obligation à toute autorité de l'Etat ou d'un établissement public administratif de l'Etat, saisie d'une demande de communication dont l'examen relève d'une autre autorité, de transmettre la demande à l'autorité compétente. A titre d'exemple, si le ministère des affaires sociales reçoit une demande de communication d'un dossier de malade détenu par un

centre hospitalier régional, il devra le transmettre à cet hôpital : il convient, dans un tel cas, d'aviser le demandeur de cette transmission.

La demande doit être suffisamment *précise*. La Commission a eu l'occasion de déclarer irrecevables des demandes de communication de « tous les contrats de recherche passés entre un hôpital psychiatrique et les différents ministères, fondations, organisations gouvernementales ou privées pendant les années 1960 à 1981 » (avis du 14 janvier 1982, commission des citoyens pour les droits de l'homme), de « tous les procès-verbaux des commissions intéressant le personnel d'un hôpital » (avis du 26 janvier 1984, syndicat CFDT du centre hospitalier spécialisé de Charleville-Mézières), de « tous dossiers, rapports, études, compte rendus, procès-verbaux et statistiques détenus par un hôpital sur le nombre et les conditions d'admission des toxicomanes dans l'établissement, les programmes, méthodes et traitements de désintoxication, les taux et causes de réussite de ces programmes ainsi que leur coût » (conseil du 10 janvier 1985, centre hospitalier spécialisé de Vaucluse). La Commission exige en effet du demandeur qu'il précise suffisamment les documents ou la nature des documents dont il souhaite obtenir communication : comme l'a jugé le Conseil d'Etat, 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 » (Conseil d'Etat, 9 mars 1983, association SOS Défense, req. n° 43438).

La demande doit tendre à la communication de *documents*.

La loi du 17 juillet 1978 ne peut être utilisée pour connaître les motifs d'une décision (voir pour une autorisation de licenciement pour motif économique : avis du 14 juin 1984, syndicat CGT Rollister, Rennes) ou de simples renseignements (voir pour la date de remplacement d'un médecin : avis du 26 janvier 1984, Ortega), ou pour se faire délivrer une autorisation (voir pour une carte de travail et de séjour : avis du 24 janvier 1985, Boudad) ou un certificat (voir pour un certificat d'immatriculation à la Sécurité sociale : avis du 4 juillet 1985, Men Saravong).

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'obliger l'administration à effectuer des travaux de synthèse, à confectionner des documents ou à établir des statistiques à la demande du public. C'est ainsi que la commission a écarté, par exemple, des demandes tendant à la communication de statistiques relatives aux frais de séjour dans un logement-foyer (avis du 2 décembre 1982, Fages) ou de la liste des comités d'établissement dans une région (avis du 6 septembre 1984, Degrenne), dans la mesure où ces statistiques et cette liste n'avaient pas été établies. 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 1984, syndicat CGT du centre hospitalier Félix-Guyon ; avis du 13 juin 1985, section CFDT du groupe hospitalier Cochin).

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, eu 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'Etat. 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 (Conseil d'Etat, section 9, mars 1983, ministre de l'urbanisme et du logement c/Alurely, n° 35565), 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 ».

Cette disposition laisse donc au demandeur le choix du mode d'accès : soit venir sur place consulter le document, soit demander à l'administration, à condition d'acquitter le prix, qu'elle lui envoie la copie du document.

Un arrêté du Premier ministre et du budget en date du 29 mai 1980 a fixé à un franc par page le montant des frais de copie à la charge de la personne qui sollicite la reproduction d'un document administratif.

Cet arrêté s'impose aux services et établissements publics de l'Etat, qui ne peuvent par conséquent facturer les photocopies à un prix supérieur à un franc par page.

Les collectivités locales et leurs établissements publics, les organismes privés chargés de la gestion d'un service public, tels que les caisses de Sécurité sociale, sont 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.

Dans tous les cas, l'administration 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 prises. Les réponses au questionnaire adressé aux administrations sociales (voir p. 49) montrent que plusieurs formules sont utilisées : régie de recettes, installation dans les locaux ouverts au public de machines photocopieuses « à pièces ». La Commission ne recommande pas un mode particulier de perception : tout dépend du nombre et de la fréquence des demandes d'accès.

3. L'intermédiaire obligatoire d'un médecin pour l'accès aux informations médicales

L'article 6 bis de la loi du 17 juillet 1978 prévoit que « les informations à caractère médical ne peuvent être communiquées à l'intéressé que par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet ».

L'application de ces dispositions a suscité deux interrogations : quel est le champ des informations à caractère médical ? quelle est la procédure qui permet, dans la pratique, d'y accéder ?

a) Pour répondre à la première question, la Commission a recours à deux critères :

- le *contenu* des informations : celles-ci revêtent un caractère médical lorsqu'elle font part d'un diagnostic, évaluent l'état de santé, indiquent les soins reçus ou les actes pratiqués, décrivent les antécédents, prévoient l'évolution possible de la maladie, en un mot lorsqu'elles peuvent être rattachées à l'exercice de la médecine. C'est le cas, par exemple, d'un avis du médecin-conseil d'une caisse primaire d'assurance maladie (avis du 14 avril 1983, Martin), d'un procès-verbal du comité médical supérieur (avis du 25 octobre 1984, Vincent), d'une expertise médicale.

A l'inverse, les documents relatifs au remboursement des soins ne peuvent être regardés, en principe, comme étant de nature médicale ;

- *l'auteur* du document : pour que des informations revêtent un caractère médical, il faut, en principe, qu'elles émanent d'un médecin (compte rendu de visite médicale, rapport d'expertise médicale...) ou de plusieurs médecins (dossier d'hospitalisation) ; une décision administrative, telle qu'un arrêté de placement d'office, peut être directement communiquée à l'intéressé (avis du 2 juillet 1980, Yebga).

Ce n'est d'ailleurs qu'en interprétant strictement la notion « d'informations à caractère médical » que l'on peut justifier l'intermédiaire obligatoire du médecin. L'exigence du passage par le canal du médecin répond à deux nécessités : d'une part aider l'intéressé à mieux comprendre et interpréter son dossier ou les documents qui le concernent - aide que le caractère de plus en plus scientifique de la médecine rend plus que jamais indispensable - ; d'autre part, adapter l'information à l'état dans lequel se trouve l'intéressé, ce qui exige de l'expérience et de la psychologie, notamment dans le cas d'un diagnostic grave.

Aussi la Commission a-t-elle refusé d'englober dans les « informations à caractère médical » les rapports des psychologues scolaires (conseil du 8 juillet 1982, Inspection académique des Yvelines), ou les enquêtes psycho-sociales menées par les assistantes sociales (avis du 7 juillet 1981, M. et M^{me} C.).

b) La procédure permettant, dans la pratique, d'accéder aux informations médicales est simple et ne pose guère de difficultés.

Il appartient à la personne concernée de désigner le médecin de son choix. L'article 6 bis n'impose pas l'intermédiaire du médecin traitant, à la différence de l'article 28 de la loi hospitalière du 31 décembre 1970 qui oblige les établissements d'hospitalisation publics à communiquer le dossier des malades, hospitalisés ou reçus en consultation externe dans ces établissements, « au médecin appelé à dispenser les soins à ces

malades ». La seule exception concerne les détenus : ces derniers doivent obligatoirement désigner, pour l'accès à leur dossier médical, un médecin de l'administration pénitentiaire (avis du 14 décembre 1985, Filali).

L'intermédiaire du médecin est obligatoire aussi bien lorsque le document médical est demandé par la personne visée par celui-ci que lorsque la demande, dans le cas où le malade est décédé, est présentée par une personne concernée au sens de l'article 6 bis (avis du 24 septembre 1981, M^{me} Pham Khac).

Le médecin désigné a le droit de consulter sur place les documents sollicités ou d'en obtenir des photocopies (avis du 1^{er} décembre 1983, Ramirez). Il lui appartient ensuite, en respectant les règles de déontologie du corps médical, de déterminer les informations qui peuvent être portées directement à la connaissance du patient et celles qui doivent demeurer confidentielles (avis du 2 décembre 1982, Court-Payen).

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 est que tout document administratif est communicable de plein droit dès lors :

- qu'il existe (la loi du 17 juillet 1978 n'a pas pour objet, comme il vient d'être dit, 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 en cours d'élaboration).

La seconde règle est que la communication d'un document ne peut être refusée que sur le fondement des exceptions prévues aux articles 6 et 6 bis de la loi du 17 juillet 1978. Les exceptions de l'article 6, qui sont précisées, en ce qui concerne les ministères « sociaux » par les deux arrêtés des 12 et 13 mars 1986 publiés en annexe p. 381, permettent de

refuser la communication du document à toute personne. L'exception de l'article 6 bis (le caractère nominatif d'une information) fait seulement obstacle à la communication du document à des personnes autres que celles concernées par le document.

1. Les documents relatifs à la santé

Ces documents peuvent être regroupés en 5 catégories :

- les documents relatifs aux professions de santé ;
- les documents établis pour l'exercice des missions de prévention sanitaire ou de protection de l'environnement ;
- les documents hospitaliers ;
- les documents relatifs aux créations ou extensions d'établissements sanitaires privés ;
- les documents relatifs à la pharmacie et au médicament.

a) Les documents relatifs aux professions de santé

Ils concernent, le plus souvent, les études médicales ou para-médicales.

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

- les annales de l'internat de médecine, du moins avant leur publication (conseil du 24 janvier 1984, ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale) ;
- le registre sur lequel sont consignées les affectations des étudiants en certificat d'études supérieures en stage dans les hôpitaux (avis du 14 juin 1984, Camp).

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

- de la copie qu'elle a rédigée pour un concours d'internat (avis du 15 octobre 1981, Tete) ou pour l'admission au diplôme d'Etat de masseur-kinésithérapeute (avis du 17 mars 1983, Pottier) ou d'infirmière (avis du 7 mars 1985, Vigier), du moins tant que ces copies sont conservées par l'administration (avis du 23 février 1984, Bertrand) ;
- de son rapport de thèse et de soutenance de thèse (avis du 15 octobre 1981, Enock Levi).

b) Les documents établis pour l'exercice des missions de prévention sanitaire ou de protection de l'environnement

Sont communicables à toute personne :

- un rapport relatif à l'hygiène et à l'assainissement d'un camping (avis du 4 février 1982, Cossart), des tableaux statistiques et des

documents relatifs au contrôle de campings, même lorsqu'ils permettent d'individualiser les établissements ayant fait l'objet d'une sanction ou ayant donné lieu à des jugements défavorables de la part des enquêteurs, dès lors qu'ils ne comportent aucune appréciation sur des personnes physiques (avis du 13 juin 1985, association « Les amis d'Ascjju » ; conseil du 3 octobre 1985, ministre des affaires sociales) ;

- le procès-verbal d'un conseil départemental d'hygiène, sous réserve des informations nominatives ou couvertes par le secret industriel et commercial (conseil du 12 janvier 1984, préfecture de la Haute-Saône) ;
- un rapport d'enquête sur l'hygiène d'une cantine scolaire (avis du 6 septembre 1984, union locale des syndicats ouvriers CGT de Pithiviers) ;
- les analyses auxquelles il est régulièrement procédé pour contrôler la qualité des eaux (avis du 4 mars 1982, Que choisir ; avis du 29 juillet 1981, union locale des consommateurs de l'Artois).

Pour cette dernière catégorie de documents, dont la communication a été très souvent demandée par les associations de consommateurs, il convient de rappeler quelques précisions que la Commission avait apportées dans son 3^e rapport d'activité (p. 41).

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 par la commune (laboratoire rattaché au bureau municipal d'hygiène), il appartient, bien sûr, au maire de les communiquer.

La Commission a également eu l'occasion de reconnaître à un locataire le droit d'accéder au rapport constatant l'insalubrité de son logement (avis du 10 janvier 1985, Lagree) et au propriétaire d'un restaurant le droit de connaître les analyses effectuées à la suite d'une intoxication alimentaire qui s'était produite dans son établissement (avis du 14 avril 1983, L'Official).

c) *Les documents hospitaliers*

Les établissements d'hospitalisation publics ont dû faire face à de nombreuses demandes de communication qui ont porté soit sur les dossiers des malades, soit sur les dossiers relatifs au fonctionnement interne des établissements.

1) L'accès des malades à leur *dossier hospitalier* a fait l'objet de nombreux avis de la Commission, dont certains viennent d'être rappelés p. 29. Une circulaire du ministre de la santé en date du 24 août 1983 a précisé, après consultation de la Commission d'accès aux documents administratifs, les modalités de communication de ces dossiers (voir en annexe p. 386).

En matière *psychiatrique*, la commission a pris soin de distinguer, au sein des dossiers des personnes internées, les pièces administratives relatives au placement et les documents médicaux. Les seconds ne sont accessibles que par l'intermédiaire d'un médecin. Les premières sont en principe directement communicables à l'intéressé (voir pour un arrêté de placement d'office : avis du 2 juillet 1980, Yebga ; avis du 29 juillet 1981, Blouet ; pour un arrêté transformant un placement d'office en placement volontaire : conseil du 8 février 1983, centre hospitalier spécialisé d'Esquirol), sauf les certificats médicaux sur le fondement desquels est ordonné le placement (accès par l'intermédiaire obligatoire d'un médecin : avis du 7 juillet 1981, M^{me} Dugon-Giraud). La Commission admet dans des cas exceptionnels - et notamment ceux dans lesquels l'état dangereux du malade fait courir des risques particuliers aux personnes qui ont demandé le placement - que le nom de ces personnes puisse ne pas être communiqué à l'intéressé en raison de l'atteinte à la sécurité publique que cette communication serait susceptible de porter (avis du 5 décembre 1985, Zava).

2) Les documents relatifs au *fonctionnement interne* des établissements sont très divers.

Ceux concernant *l'organisation générale* de l'établissement sont en principe communicables à toute personne. Ainsi en est-il :

- des procès-verbaux du conseil d'administration, sous réserve des informations nominatives (avis du 16 juin 1983, Ceugnart) ;
- du nombre mensuel d'entrées et de journées dans l'hôpital (conseil du 4 mars 1982, centre hospitalier général de Saint-Quentin) ;

- des informations chiffrées relatives aux transports des malades dans l'hôpital (avis du 14 octobre 1982, Baudry) ;
- du nombre d'interventions pratiquées par le service d'urgence (avis du 8 juillet 1982, syndicat des entreprises agréées de transport sanitaire de la Haute-Marne) ;
- du registre des appels du standard aux ambulanciers privés sous réserve de la suppression du nom des malades (même avis).

Les documents relatifs à la *gestion du personnel* obéissent à des règles différentes selon qu'ils sont nominatifs ou d'ordre général.

Sont dépourvus de caractère nominatif et sont donc communicables à toute personne :

- le tableau des effectifs budgétaires ventilés par service (avis du 17 mars 1983, syndicat CFDT des hospices civils de Haguenau) ou la liste des agents en poste (avis du 18 avril 1985, syndicat intercommunal CFDT de l'établissement public départemental de Clairvivre) ;
- les avis des comités techniques paritaires et des commissions médicales consultatives, sous réserve des jugements de valeur portés sur des personnes physiques (avis du 1^{er} avril 1981, syndicat CFDT du centre hospitalier général de Carcassonne) ;
- un tableau d'avancement (avis du 17 juillet 1984, syndicat CFDT du centre hospitalier d'Etampes) ;
- le montant global des primes versées au personnel d'un hôpital au titre d'une année (avis du 2 décembre 1982, syndicat CFDT de l'hôpital Beclere).

A l'inverse, sont nominatifs et donc communicables à la seule personne concernée :

- le dossier individuel d'un agent hospitalier ;
- un rapport sur la manière de servir d'un agent hospitalier (conseil du 12 septembre 1985, centre hospitalier de Boulogne-sur-Mer) ;
- le procès-verbal d'un conseil de discipline (avis du 12 septembre 1985, syndicat CGT de l'hôpital Renée Sabran) ;
- l'avis d'une commission paritaire sur la situation individuelle d'un agent (avis du 11 octobre 1984, Saint-Martin) ;
- la délibération d'une commission régionale paritaire relative à l'inscription d'un médecin sur une liste d'aptitude à des fonctions hospitalières (avis du 20 mai 1981, M^e Audrebe).

Les *contrats et les marchés* conclus par les hôpitaux sont en principe communicables à tous. Il en est ainsi :

- d'un contrat passé avec une entreprise de nettoyage (avis du 29 septembre 1983, syndicat CFDT du groupe hospitalier Cochin) ;
- d'un contrat d'assurance (avis du 2 décembre 1982, Colas) ;

- de l'acte d'engagement d'une entreprise à la suite d'un appel d'offres (avis du 24 octobre 1985, union syndicale des ambulanciers vosgiens).

Le droit à communication s'étend à l'ensemble des documents contractuels : pièces annexes au marché - comme les cahiers des charges - ou retraçant l'exécution financière du contrat - comme les factures.

Il existe cependant deux restrictions :

- d'une part, le droit d'accès ne s'applique qu'aux documents achevés : un projet de contrat, un marché non encore signé ne sont pas communicables avant la signature du contrat et du marché ;
- d'autre part, même après la signature du contrat ou du marché, certains documents ou informations peuvent demeurer confidentiels, afin de protéger un secret industriel ou commercial. Ainsi en est-il des informations, contenues dans le marché lui-même, qui décrivent des procédés ou des matériels tout à fait particuliers et, plus généralement, des dossiers techniques et financiers (notamment les propositions de prix) fournis par les entreprises qui ont été parties à la procédure de conclusion du marché. Cette restriction au droit d'accès s'étend, tout naturellement, aux procès-verbaux des commissions d'ouverture des plis ou d'appel d'offres qui comparent les éléments techniques et financiers fournis par les entreprises (avis du 24 octobre 1985, union syndicale des ambulanciers vosgiens).

Les *documents financiers et budgétaires* sont largement ouverts à tous. Ainsi sont librement accessibles :

- le budget d'un hôpital (avis du 8 septembre 1983, syndicat CFDT santé), dès qu'il est adopté par le conseil d'administration et par conséquent sans attendre l'approbation de l'autorité de tutelle (avis du 20 septembre 1984, syndicat CFDT du centre départemental de repos de Colmar) ;
- le montant des crédits alloués par service au titre de la formation continue (avis du 18 avril 1985, syndicat intercommunal CFDT de l'établissement public départemental de Clairvivre).

d) *Les documents relatifs aux créations et extensions d'établissements sanitaires privés accordées en application des articles 31 et suivants de la loi du 31 décembre 1970 sont communicables selon les règles suivantes (conseil du 14 novembre 1985, ministre des affaires sociales) :*

- le dossier dit « administratif » est en principe intégralement communicable, y compris certains éléments isolés comme l'adresse du pétitionnaire ou du médecin ;
- le dossier des personnels est également, en principe, entièrement communicable ; en effet certains éléments comme la qualification des médecins qui, dans d'autres dossiers, devraient être exclus du droit d'accès, n'ont pas à l'être au cas d'espèce car ces renseignements sont

l'un des éléments du contrôle de la puissance publique et servent de fondement aux autorisations délivrées ;

- le dossier technique des matériels est, lui aussi, communicable, sous réserve des cas dans lesquels la divulgation de certains éléments porterait atteinte au secret industriel et commercial ou au secret des procédés qui protège le fabricant ;
- le dossier financier, en principe, n'est en revanche pas communicable, car sa divulgation porterait atteinte au secret industriel et commercial qui protège l'établissement privé.

La Commission a eu également l'occasion d'émettre un avis favorable à la communication à un établissement privé du procès-verbal d'une commission régionale de l'hospitalisation statuant sur sa demande d'autorisation (avis du 12 décembre 1979, clinique Saint-Joseph).

e) Les documents relatifs aux pharmacies et au médicament

Les dossiers préparatoires aux décisions statuant sur des demandes de création ou de transfert d'officines de pharmacie sont en principe communicables à tous après la prise de décision (conseil du 17 juin 1982, préfecture de la Haute-Saône). Certains éléments peuvent cependant être exclus du droit d'accès en raison de l'atteinte au secret industriel et commercial : c'est le cas par exemple des informations contenues dans le dossier qui décrivent le chiffre d'affaires des pharmacies existantes (avis du 29 septembre 1983, Molherac).

Le droit d'accès s'applique également aux décisions ministérielles autorisant par dérogation le cumul d'une pharmacie et d'un laboratoire (avis du 15 décembre 1983, Berger) ou à une enquête relative à un laboratoire d'analyse, dont les résultats doivent être portés à la connaissance du gérant (avis du 26 janvier 1984, Valentini).

Les autorisations de mise sur le marché de médicaments sont communicables à tous, à l'exception des informations dévoilant la formule du produit (avis du 16 avril 1980, laboratoire coopératif). Il en est de même pour les procès-verbaux de la commission appelée à donner son avis sur les demandes d'autorisation (conseil du 3 février 1983, ministre de la santé).

Le droit d'accès ne s'applique pas, par contre, aux expertises fournies par les laboratoires à l'appui de la demande d'autorisation (avis précité du 16 avril 1980, laboratoire coopératif).

2. Les documents relatifs à la Sécurité sociale et à l'action sociale

Ces documents peuvent être regroupés en diverses catégories :

- les documents relatifs à la Sécurité sociale et aux allocations familiales ;

- les documents relatifs à l'action en faveur des handicapés ;
- les documents relatifs à l'action et à l'aide sociales ;
- les documents relatifs à la population et aux migrations.

a) Les documents relatifs à la Sécurité sociale et aux allocations familiales

Il s'agit soit de documents financiers ou comptables, soit des dossiers personnels des allocataires détenus par les différentes caisses de Sécurité sociale ou d'allocations familiales.

1) En ce qui concerne *les documents financiers et comptables*, la Commission a émis un avis favorable à la communication à toute personne qui en ferait la demande des rapports particuliers établis pour les comités départementaux d'examen des comptes des organismes de Sécurité sociale (avis du 18 avril 1985, Pouhaer). Elle a également reconnu à un employeur le droit d'accéder au dossier concernant la majoration du taux de la cotisation due au titre des accidents du travail qui lui était imposée (avis du 26 janvier 1984, Bouzard).

A l'inverse, un maire ne peut connaître le montant des cotisations de Sécurité sociale versées à l'URSSAF par les entreprises situées sur le territoire de sa commune, car une telle information est couverte par le secret industriel et commercial (avis du 12 janvier, maire de la Ciotat).

2) L'accès aux *dossiers personnels des allocataires* est réservé, en vertu de l'article 6 bis, à la personne concernée.

De tels dossiers contiennent en effet de nombreuses informations nominatives ou couvertes par le secret de la vie privée qui ne peuvent être connues des tiers (voir par exemple pour un dossier relatif au versement d'une allocation-logement, qui fait apparaître la situation familiale et les revenus professionnels du bénéficiaire : avis du 24 janvier 1984, Bares).

Le droit d'accès de la personne concernée s'exerce sans restriction : il peut être limité à une pièce précise, tels un relevé de compte (avis du 15 novembre 1984, Boudeville), un rapport d'enquête ou de contrôle (avis du 15 novembre 1984, Millot), un accord ou un refus de prise en charge, une déclaration d'accident du travail faite par l'employeur (avis du 8 septembre 1983, Martin), ou être étendu à l'ensemble du dossier (avis du 24 janvier 1984, Mont).

Lorsque le document contient des informations médicales, l'accès ne peut se faire que par l'intermédiaire d'un médecin (voir par exemple pour un avis du médecin-conseil ayant permis à un allocataire d'obtenir l'exonération du ticket modérateur (avis du 14 avril 1983, Martin).

Sont exclus du champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 les documents qui font partie intégrante d'une procédure juridictionnelle,

tels qu'un mémoire produit devant la commission nationale du contentieux technique de la Sécurité sociale (avis du 4 février 1982, Vassal) ou les conclusions d'une caisse devant la commission de première instance (avis du 8 septembre 1983, Martin).

b) Les documents relatifs à l'action en faveur des handicapés

Sont communicables à toute personne ;

- le rapport d'inspection sur le fonctionnement d'établissement d'éducation pour enfants inadaptés (avis du 6 mai 1981, association des parents d'enfants inadaptés de Dôle) ;
- le dossier de déclaration d'un séjour de vacances de handicapés mentaux (avis du 10 janvier 1985, Pinault) ;
- le montant de la taxation infligée à un employeur pour non respect de la législation relative aux embauches dans les catégories réservées (avis du 3 octobre 1985, Bessiere).

A l'inverse, la Commission a estimé que la liste des bénéficiaires des réglementations relative aux travailleurs handicapés et mutilés de guerre ne pouvait, sans porter atteinte au secret de la vie privée, être librement communiquée (avis du 28 mars 1985, Pouhaer).

Une personne handicapée a le droit de recevoir directement communication du dossier préparatoire à une décision de la COTOREP (avis du 19 novembre 1981, Cross) mais non des pièces médicales qui ne sont accessibles que par l'intermédiaire d'un médecin (avis du 8 juillet 1982, Benintendi ; conseil du 17 juin 1982, COTOREP d'Avignon).

De même la gérante d'un atelier protégé a le droit de consulter le dossier préparatoire à un refus de lui attribuer le label institué par l'article L. 323.33 du code du travail et, notamment les rapports de l'inspecteur du travail et de la DDASS, l'extrait du compte rendu de la réunion de la commission spéciale du label avec la liste des membres de cette commission et l'enquête de moralité, sous réserve des informations nominatives concernant des tiers (avis du 13 décembre 1984, M^{me} Cechowy).

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

Ces documents intéressent :

- la famille et l'enfance ;
- la réadaptation, la vieillesse et les personnes âgées ;
- l'aide sociale ;
- la vie sociale ;
- le logement social.

1) En ce qui concerne *la famille et l'enfance*, il convient de faire la distinction entre les documents non nominatifs et les dossiers personnels.

. *Les documents non nominatifs* tels qu'un rapport d'accident survenu dans une crèche (avis du 16 avril 1980, Vitorge) ou la liste des assistantes maternelles dans un département - à l'exception des adresses et du nom des enfants - (avis du 24 mai 1984, section syndicale CFDT des personnels du département d'Ille-et-Vilaine) sont communicables à toute personne.

De même, sont communicables à toute personne - et notamment au comité d'entreprise de l'association gestionnaire - les différentes conventions passées entre l'association et l'Etat ou le département pour la gestion d'un service d'action éducative en milieu ouvert, les décisions fixant les prix de journée des établissements relevant de ce service ainsi que les rapports d'inspection de la DDASS sur le fonctionnement de ces établissements (avis du 4 juillet 1985, comité de l'entreprise de l'association Montjoye).

. *Les dossiers personnels* ne sont accessibles qu'aux personnes concernées. Ainsi un couple candidat à l'adoption a le droit de recevoir directement communication du rapport d'enquête sociale effectuée à la suite de leur demande d'adoption et de l'attestation réglementaire les concernant qui est exigée pour les demandes d'adoption d'un enfant étranger (avis du 7 juillet 1981, M. et M^{me} C.). Il peut également, par l'intermédiaire d'un médecin, avoir accès au rapport psychiatrique le concernant (avis du 5 décembre 1985, M. et M^{me} O.). Par contre, il ne peut recevoir communication du dossier de l'enfant dont l'adoption a été refusée, en raison de l'atteinte à la vie privée de cet enfant que cette communication porterait (même avis).

Les anciens pupilles de l'Etat, immatriculés sous l'empire des lois du 27 juin 1904 et 15 avril 1943, se sont très souvent adressés à la Commission pour contester les refus des services de l'aide sociale à l'enfance de leur communiquer les informations concernant leur filiation. La Commission a émis, dans tous les cas, un avis défavorable à la communication de ces informations, au motif qu'elle porterait atteinte à « un secret protégé par la loi » : ce secret résulte des dispositions de l'article 81 du code de la famille et de l'aide sociale qui imposent de prendre toutes mesures pour que le lieu où est tenu l'état-civil du pupille ne puisse être « porté directement ou indirectement à la connaissance de l'intéressé ou de toute autre personne non liée, de par ses fonctions, par le secret professionnel ». La Commission oppose ce secret sans rechercher si la personne qui a communiqué ces informations au service de l'aide sociale à l'enfance a expressément demandé le secret (avis du 13 Janvier 1983, Auffray ; conseil du 7 juillet 1983, centre hospitalier régional de Rouen ; avis du 6 septembre 1984, Briet).

La Commission a considéré qu'en l'état des dispositions de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives, les informations détenues par les services

d'aide sociale à l'enfance au sujet de la filiation des pupilles de l'Etat qui ont été placés sous leur tutelle n'étaient communicables qu'à l'expiration du délai de cent ans qui doit être observé, en vertu de l'article 7, 3^e alinéa, de la loi du 3 janvier 1979, pour la communication des documents d'état-civil.

La Commission a pu constater combien le secret qu'elle opposait était mal ressenti par les intéressés, qui comprennent mal que l'on puisse entraver les démarches qu'ils ont entreprises pour rechercher leur origine ; mais elle a conscience que la solution de ce problème ne peut venir d'une modification de sa jurisprudence, qui applique fidèlement le droit existant.

La Commission a également donné un avis défavorable à la communication à des parents d'une « lettre de signalement » adressée par un tiers à une DDASS au titre de l'enfance en danger : si les parents peuvent recevoir communication de l'enquête sociale qui a été menée sur leur situation et celle de leurs enfants, ils ne peuvent prendre connaissance ou recevoir copie de la lettre de signalement elle-même sans l'autorisation de son auteur (conseil du 10 mai 1984, direction départementale des affaires sanitaires et sociales de la Charente-Maritime).

2) En ce qui concerne *la réadaptation, la vieillesse et les personnes âgées*, la plupart des demandes ont porté sur les dossiers de création d'établissements privés pour personnes âgées. La Commission a émis un avis favorable à la communication à toute personne :

- de l'avis de la commission régionale des institutions sociales sur la création d'une maison de retraite privée et de la composition de cette commission (conseil du 28 janvier 1981, direction départementale des affaires sanitaires et sociales de l'Aisne ; avis du 15 novembre 1984, association J. Foliet) ;
- du dossier d'agrément présenté par une association pour la gestion d'un centre de réadaptation sociale (avis du 15 novembre 1984, association J. Foliet).

3) En ce qui concerne *l'aide sociale*, la commission distingue deux types de documents.

. *Les documents généraux* - qui ne portent pas d'appréciation ou de jugement de valeur sur des personnes physiques - sont communicables à toute personne. Il en est ainsi, par exemple, du budget global d'un bureau d'aide sociale (conseil du 23 février 1984, bureau d'aide sociale de Vauvert).

. *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'une décision d'admission à l'aide sociale (avis du 30 janvier 1980, Filhol ; avis du 10 janvier 1985, Cross) ;

- de la liste des affaires traitées par un bureau d'aide sociale (avis du 15 décembre 1983, Barde) ;
- du montant individualisé des aides attribuées par un bureau d'aide sociale (conseil du 23 février 1984, bureau d'aide sociale de Vauvert) ;
- des enquêtes sociales effectuées à la suite de demandes de secours (avis du 28 mars 1985, M^{me} Delannay) ;
- de la liste des personnes admises à l'assistance médicale gratuite (conseil du 14 février 1985, préfecture des Vosges) ;
- de l'avis de la commission spéciale chargée, au sein d'un bureau d'aide sociale, d'examiner la situation des personnes menacées d'expulsion (avis du 30 mai 1985, Consorts Berthon) ;
- 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.

Le rapport du rapporteur et les conclusions du commissaire du gouvernement devant les commissions départementales et centrales d'aide sociale font partie intégrante d'une procédure juridictionnelle : ils sont donc exclus du champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 (avis du 13 juin 1985, Van der Meersche).

4) En ce qui concerne *la vie sociale*, la Commission a considéré qu'étaient communicables à toute personne :

- la liste des associations agréées pour recevoir des objecteurs de conscience (avis du 11 octobre 1984, Delbecchi) ;
- les pièces relatives à une subvention accordée à une association, à l'exception des statuts, des comptes et des rapports d'activité de l'association, qui n'ont pas le caractère de documents administratifs (conseil du 12 septembre 1985, ministre des affaires sociales).

5) En ce qui concerne *le logement social*, la Commission a émis un avis défavorable à la communication à des tiers des questionnaires remplis en vue d'obtenir un logement HLM et indiquant les diverses personnes destinées à vivre dans ce logement, au motif que ces documents sont couverts par le secret de la vie privée (conseil du 20 octobre 1983, préfecture des Deux-Sèvres).

d) *Les documents relatifs à la population et aux migrations*

La Commission a refusé à un maire le droit de recevoir communication de la liste des noms et adresses des étrangers ayant bénéficié, sur le territoire de la commune, d'un regroupement familial : une telle communication aurait en effet porté atteinte au secret de la vie privée des intéressés (conseil du 9 mai 1985, préfecture de la Seine-Saint-Denis).

Se fondant sur les termes de l'article 110 du code de la nationalité selon lesquels « la décision qui prononce le rejet d'une demande de naturalisation n'exprime par les motifs », la Commission estime qu'un secret protégé par la loi s'oppose à ce qu'un étranger puisse accéder au dossier préparatoire à la décision rejetant sa demande de naturalisation (avis du 15 octobre 1981, M^{lle} Guastalli) ou de réintégration dans la nationalité française par décret (avis du 15 décembre 1983, Nguyen-Xuan-Tho).

Le même secret ne peut être opposé pour les dossiers de refus d'autorisation de souscrire la déclaration de réintégration, prévue par l'article 153 du code de la nationalité : ces décisions sont en effet motivées. Mais saisie d'un cas dans lequel le refus d'autorisation était motivé par l'indignité du demandeur, la Commission a émis un avis défavorable à la communication à l'intéressé du seul document qui justifiait cette décision : il s'agissait en effet du bulletin n° 2 du casier judiciaire, qui n'est accessible qu'aux personnes énumérées par l'article 776 du code de procédure pénale (avis du 6 septembre 1984, S.).

A l'inverse, la Commission a estimé qu'une personne avait le droit de recevoir communication de la déclaration de nationalité souscrite par son père au titre de l'article 153 du code de la nationalité : dans la mesure où cette déclaration a eu pour effet de lui faire acquérir la nationalité française, le demandeur est, en effet, « concerné » par elle au sens de l'article 6 bis de la loi du 17 juillet 1978 (avis du 10 janvier 1985, Dacosta).

3. Les documents relatifs au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle

Ils intéressent selon les cas :

- la négociation collective ;
- les relations individuelles entre les salariés et les employeurs ;
- l'hygiène et la sécurité du travail ;
- l'emploi ;
- la formation professionnelle.

a) La négociation collective

Sont communicables à toute personne :

- la liste des branches d'activité où sont réunies les commissions mixtes qui ont pour objet, en vertu de l'article L. 133-1 du code du travail, de négocier et de conclure des conventions collectives susceptibles d'être étendues ainsi que la liste des organisations syndicales convoquées à ces réunions (conseil du 20 septembre 1984, ministre du travail) ;

- un arrêté d'extension d'une convention collective (avis du 6 mai 1981, Collier) ;
- la décision d'un inspecteur du travail répartissant le personnel d'une entreprise en collèges électoraux pour l'élection de ses représentants au comité d'entreprise (avis du 26 janvier 1984, fédération générale des agents de conduite) ;
- le dossier préparatoire à la décision d'un inspecteur du travail fixant la liste des établissements distincts d'une entreprise (avis du 29 mars 1984, syndicats CGT et CFDT Davum).

A l'inverse, saisie par le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale d'une demande de conseil relative à la communication du rapport établi par un médiateur désigné en application de l'article L. 524-1 du code du travail pour résoudre un conflit collectif du travail, la Commission a estimé que l'accès aux conclusions et aux motifs de la recommandation du médiateur ne pouvait obéir, dans le cas où la tentative de médiation a échoué, qu'aux règles de délai prévues par l'article L. 524-5 du même code : la seule obligation du ministre est donc de rendre publique la recommandation dans un délai de trois mois.

La Commission a également estimé que le procès-verbal dressé par un inspecteur du travail pour délit d'entrave à l'exercice des fonctions d'un délégué du personnel n'avait pas le caractère de document administratif : ce document de nature judiciaire ne peut être communiqué que par le procureur de la République selon les règles définies par le code de procédure pénale (conseil du 12 septembre 1985, direction départementale du travail et de l'emploi de l'Isère).

b) *Les relations individuelles entre les salariés et les employeurs*

Deux avis intéressants méritent d'être signalés.

La Commission a tout d'abord considéré que les procès-verbaux du conseil supérieur de la prud'homie, organisme consultatif institué, en vertu de l'article L. 511-4 du code du travail, auprès des ministres de la justice et du travail afin de contribuer, par des avis, des études et des suggestions, à l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement des conseils de prud'hommes constituaient des documents administratifs au sens de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978. Et elle a émis un avis favorable à la communication de l'un de ces procès-verbaux, après avoir constaté que le document ne contenait aucun élément pouvant faire légalement obstacle au droit d'accès (avis du 12 septembre 1985, Fédération nationale des syndicats régionaux de fonctionnaires de conseil de prud'hommes). Cet avis n'a pas été suivi par le ministre du travail.

La Commission a eu également l'occasion d'émettre un avis défavorable à la communication à un employeur, par un inspecteur du travail, d'une plainte déposée auprès de ce dernier par un ancien salarié de l'entreprise. Elle a en effet considéré qu'un secret protégé par la loi au sens

de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, faisait obstacle à la communication d'un tel document : ce secret résulte de l'article 15 de la convention n° 81 de l'Organisation internationale du travail ratifiée par la France en 1950 et publiée par décret du 16 février 1951, selon lequel sous réserve des exceptions que la législation nationale pourrait prévoir, les inspecteurs du travail devront traiter comme absolument confidentielle la source de toute plainte leur signalant un défaut dans l'installation ou une infraction aux dispositions légales et devront s'abstenir de révéler à l'employeur ou à son représentant qu'il a été procédé à une visite d'inspection comme suite à une plainte. L'intervention de la loi du 17 juillet 1978 n'a pas paru à la Commission devoir entraîner la levée de ce secret instauré au bénéfice du salarié (avis du 9 janvier 1986, service Graphica). L'employeur a manifesté son intention de saisir le tribunal administratif.

c) *L'hygiène et la sécurité du travail*

La Commission fait une distinction entre :

- les rapports d'observations rédigés par les inspecteurs du travail à la suite de visites de contrôle, qui sont librement accessibles dans la mesure où ils ne comportent pas d'informations nominatives (conseil du 10 décembre 1981, direction départementale du travail et de l'emploi de l'Eure) ;
- les procès-verbaux dressés par les inspecteurs du travail à la suite d'accidents du travail et les rapports d'enquête qui accompagnent ces procès-verbaux, qui n'ont pas le caractère de documents administratifs (avis du 8 décembre 1985, Deroin).

Cette qualification est évidente pour les procès-verbaux eux-mêmes qui ont pour objet de constater des infractions : ces documents judiciaires ne peuvent être communiqués que par le procureur de la République selon les règles définies par le code de procédure pénale.

La nature des rapports d'enquête d'accident du travail établis par les inspecteurs du travail est plus discutable. Ces rapports ont en effet un double objet : ils visent d'une part, après analyse des causes et circonstances de l'accident, à définir les mesures de prévention en vue d'éviter le renouvellement et, le cas échéant, à informer l'administration centrale des risques nouveaux qui ont été décelés et qui ne sont pas couverts par la réglementation existante ; ils s'inscrivent d'autre part dans la fonction de contrôle confiée à l'inspection du travail et, à ce titre, indiquent, lorsque des infractions aux prescriptions légales ou réglementaires ont été constatées, les mesures éventuelles de répression mises en oeuvre. La Commission aurait pu, en conséquence, dissocier le document en deux parties : la première, qui fait des recommandations générales en vue de prévenir le renouvellement du même type d'accidents, aurait pu être qualifiée d'administrative ; la seconde, qui contient l'ensemble des constatations sur la base desquelles le procès-verbal a été dressé, aurait obéi aux mêmes règles de communication que ce procès-verbal.

Saisie d'un cas concret, la Commission a constaté que la manière dont les rapports d'enquête étaient rédigés rendait leur dissociation impossible : elle a considéré qu'ils formaient avec le procès-verbal un ensemble indivisible et renvoyé aux procureurs de la République le soin de les communiquer selon les règles du code de procédure pénale (avis précité du 5 décembre 1985, Deroin).

d) *L'emploi*

La Commission a tout d'abord pris parti sur la communication du montant des *aides accordées aux entreprises* par le Fonds national de l'emploi et, plus généralement, des aides consenties pour la création d'emplois et la formation professionnelle (conseil des 7 et 28 mars 1985, préfecture d'Indre et Loire).

Les critères généraux qu'elle a retenus sont ceux qu'elle avait adoptés pour la communication du montant des aides publiques accordées aux entreprises au titre de la politique d'aménagement du territoire ou du sauvetage des entreprises en difficultés (conseil du 14 janvier 1981, ministère de l'intérieur). Ainsi :

- sont communicables les montants des aides dont l'attribution aux entreprises résulte de textes réglementaires qui fixent les conditions et le taux de ces « subventions » dont l'attribution n'est donc que la conséquence mécanique d'un projet en général connu (création d'emplois, prime d'aménagement du territoire, etc.) ;
- en revanche, ne sont pas communicables les montants des aides discrétionnaires attribuées notamment aux entreprises en difficulté, qui font souvent intervenir des montages financiers délicats entre plusieurs partenaires économiques et qui supposent un large pouvoir d'appréciation des organismes spécialisés : la communication du montant de ces aides, qui dévoilerait au grand jour la situation financière dans laquelle se trouvent les entreprises concernées et risquerait de nuire à leur crédit, porterait en effet atteinte au secret industriel et commercial.

S'en tenant à ces principes simples, la Commission a donc estimé communicable le montant des aides relevant des régimes suivants :

- convention d'adaptation professionnelle d'un travailleur handicapé demandeur d'emploi, l'aide de l'Etat étant à 80 % du SMIC ;
- convention d'allocation spéciale (article R. 322-7 du code du travail), les contributions à la charge de l'employeur étant un pourcentage fixe de la masse salariale ;
- contrat de solidarité-préretraite progressive (article R. 322-7, alinéa 4, du code du travail et arrêté du 20 avril 1984), pour les mêmes raisons ;
- conventions d'adaptation et de formation professionnelle (articles L. 960-3-II, L. 964-4 et R. 960-14 du code du travail), l'aide n'étant pas discrétionnaire mais correspondant aux rémunérations effectivement payées aux stagiaires ;

- aide à la création d'emplois d'initiative locale (décret n° 81-898 du 2 octobre 1981), le montant de cette aide étant fixe ;
- aide à la création d'entreprises (loi du 22 décembre 1980), l'aide n'étant pas discrétionnaire ;
- aide à l'embauche à 30 heures (décret n° 84-522 du 27 juin 1984), l'arrêté du 27 juin 1984, fixant cette aide à 6 000 F par travailleur embauché ;
- contrats emploi-formation (décret n° 83-397 du 20 mai 1983), l'aide étant forfaitaire et fixée par arrêté (article 14 du décret).

Enfin, seul le montant des aides attribuées au titre d'une convention de chômage partiel a paru à la Commission devoir échapper à la communication. En effet, l'article R. 322-14 du code dispose que le montant de cette aide n'est pas fixé de façon automatique mais prend en compte notamment des critères susceptibles d'une appréciation et d'une concertation entre l'Etat et l'entreprise, comme l'importance de la réduction apportée au nombre de licenciements envisagés et de la charge supplémentaire résultant pour l'entreprise du maintien de leur emploi des travailleurs dont le licenciement est envisagé.

La Commission a eu également l'occasion de préciser qu'une entreprise avait le droit de recevoir communication de l'extrait le concernant du procès-verbal de la Commission chargée de donner un avis sur les demandes de convention avec les Fonds national de l'emploi (avis du 12 septembre 1985, société Delta DFI). Un salarié a également le droit d'obtenir la copie du contrat de solidarité conclu entre son employeur et l'Etat pour l'emploi qu'il occupe (avis du 19 avril 1984, Copp).

Les documents qui décrivent la *situation de l'emploi* dans une région ou une branche d'activité sont communicables à tous : ainsi en est-il pour les aperçus mensuels sur la situation de l'emploi établis par les directions départementales du travail et de l'emploi (conseil du 10 décembre 1981, direction départementale du travail et de l'emploi de l'Eure). Il en est de même pour les déclarations mensuelles des mouvements de main-d'oeuvre qu'adressent à ces directions les employeurs (conseil du 8 mars 1984, district urbain du pays de Montbéliard).

Un demandeur d'emploi inscrit à l'agence nationale pour l'emploi ne peut invoquer la loi du 17 juillet 1978 pour accéder à la fiche le concernant détenue par l'agence : dès lors que cette fiche nominative fait l'objet d'un traitement automatisé ; elle n'est accessible que dans les conditions définies par la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés (avis du 5 juillet 1984, Vincent).

La Commission s'est prononcée à de nombreuses reprises sur la communication aux salariés concernés des *dossiers d'autorisation de licenciement pour motif économique*.

Elle se montre favorable à la communication de l'ensemble du dossier, qu'il soit détenu par la direction départementale du travail (avis du 4

mars 1981, Beben) ou par le ministre qui a statué sur recours hiérarchique (avis du 7 juillet 1981, Pavie ; avis du 10 décembre 1981, Kolchak). La communication ne peut intervenir qu'après la prise de décision, que celle-ci soit expresse ou tacite. Ne peuvent en être exclus ni la demande de l'employeur (avis du 10 juin 1981, Dunkell), ni les documents comptables joints par celui-ci, ni les correspondances échangées avec le directeur départemental du travail (avis du 7 mars 1985, Vautier ; avis du 17 septembre 1985, Dinu), ni le rapport d'enquête établi par un inspecteur du travail (avis du 20 septembre 1984, Arnaud et Pirey) ni enfin le compte rendu - même manuscrit - des auditions auxquelles a procédé l'inspecteur du travail (avis du 28 mars 1985, Senk). La seule réserve porte sur les informations nominatives intéressant des tiers (avis du 25 octobre 1984, Cintas ; avis du 13 décembre 1984, syndicat CFDT de l'aviation), celles couvertes par le secret de la vie privée (par exemple les adresses personnelles des autres salariés : avis du 30 mai 1985, Migaud) ou, dans des cas exceptionnels, par le secret industriel et commercial (avis du 6 septembre 1984, Chatel).

La communication *des dossiers d'autorisation de licenciement de salariés protégés* pour faute grave a fait, également, l'objet de plusieurs avis de la Commission. Le salarié concerné a le droit de connaître l'ensemble du dossier (avis du 29 juillet 1982, Le Goff ; conseil du 14 février 1985, inspection du travail des Hauts-de-Seine), y compris les documents joints par l'employeur à la demande (conseil du 6 septembre 1984, direction départementale du travail et de l'emploi de Seine-Saint-Denis), les témoignages de particuliers et de salariés de l'entreprise (conseil du 19 avril 1984, direction départementale du travail et de l'emploi du Pas-de-Calais) et les comptes rendus d'audition de ces derniers (avis du 30 mai 1985, Da Silva).

d) *La formation professionnelle*

Le seul avis qui mérite d'être signalé a été rendu à la demande d'un syndicat qui sollicitait la communication de plusieurs documents détenus par une association interdépartementale pour la formation professionnelle dans le bâtiment et les travaux publics, gestionnaire d'un centre de formation d'apprentis. Ont été jugés communicables :

- les comptes financiers et les budgets de l'association ;
- les procès-verbaux du conseil d'administration, sous réserve de la suppression des informations nominatives ;
- les conventions passées avec la région et le comité central de coordination de l'apprentissage.

Par contre, la Commission a estimé que les projets pédagogiques n'étaient pas communicables avant leur adoption par les instances délibératives de l'association (avis du 29 novembre 1984, syndicat CFDT construction bois de Meurthe-et-Moselle).

SECTION II

La pratique

La Commission a envoyé un questionnaire à toutes les directions ou établissements centraux du ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale, aux quatre-vingt-dix-neuf directions départementales de l'action sanitaire et sociale (dont seulement trente-six ont répondu) et aux conseils généraux (dont neuf ont répondu), aux quatre-vingt-dix-neuf directions départementales du travail et de l'emploi (dont cinquante-neuf ont répondu), aux vingt-neuf centres hospitaliers régionaux (dont dix-huit ont répondu), à toutes les caisses primaires d'assurance maladie et à toutes les caisses d'allocations familiales, qui ont largement répondu.

Les réponses fournies par les administrations consultées montrent que l'accès aux documents administratifs n'est pas encore véritablement organisé : très peu de locaux sont mis à la disposition du public, aucun agent n'est spécifiquement formé aux questions posées par la communication des documents, les frais de photocopie ne sont en général, pas encaissés.

Ce constat s'explique sans doute par le faible nombre des demandes dont ont été saisies les administrations consultées.

L'impression d'ensemble que retirent ces dernières sur l'application de la loi du 17 juillet 1978 est plutôt favorable : aucune administration n'a été vraiment « perturbée », même si des reproches peuvent, sur certains points, être adressés à la loi.

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

1. Des services autonomes ont-ils été créés?

Ni l'administration centrale du ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale, ni les directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS), ni les directions départementales du travail et de l'emploi (DDTE) n'ont créé de services autonomes. La situation est la

même dans les centres hospitaliers régionaux et les caisses de Sécurité sociale.

a) *Chaque direction de l'administration centrale* confie l'accès à un service spécifique.

La direction des hôpitaux opère un partage entre les documents de portée générale dont la diffusion est assurée par le service des publications du ministère et les dossiers individuels des personnels médicaux qui relèvent de la 7^e sous-direction. Le service central des rapatriés confie cette fonction au bureau des affaires générales. La direction de la pharmacie et du médicament délègue l'accès aux documents administratifs au service juridique chargé du contentieux. L'office national de l'immigration, en revanche, laisse chaque service ou centre traiter les demandes d'accès pour ce qui concerne sa compétence.

b) Dans les *directions départementales de l'action sanitaire et sociale* l'accès aux documents administratifs est généralement rattaché à chaque service pour ce qui concerne son domaine de compétence. Dans les DDASS du Morbihan, de l'Orne, du Tarn-et-Garonne et du Var, cette responsabilité a été confiée au service de documentation. Enfin, la DDASS de Gironde a opéré, à cet effet, un partage entre le service du personnel qui communique les dossiers personnels des agents et celui de l'action sanitaire qui est compétent pour les dossiers relatifs aux professions médicales ou paramédicales et aux créations d'officine de pharmacie.

c) Dans la plupart des *directions départementales du travail et de l'emploi* l'accès aux documents sociaux relève des services sollicités (section d'inspection, section centrale travail ou emploi, section administrative...) à raison de leur rôle spécifique, le directeur départemental étant consulté en cas d'incertitude.

Six DDTE seulement ont confié cette responsabilité au service de documentation. Les DDTE de l'Isère et de la Réunion ont fait dépendre le droit d'accès du secrétariat de direction. Celles du Bas-Rhin, de la Meuse, du Puy-de-Dôme ont opté pour le service d'information.

d) Dans les *centres hospitaliers régionaux*, l'accès aux documents administratifs relève en règle générale de chaque direction fonctionnelle pour les domaines qui relèvent de sa compétence. Les centres hospitaliers régionaux de Dijon, de Metz-Thionville, de Montpellier, de Nancy ont confié cette responsabilité au secrétariat général.

e) Seules les *caisses primaires d'assurance maladie* des Landes et de Mulhouse ont créé un service autonome. L'organisation de l'accès du public aux documents administratifs y est réparti entre deux services : les documents généraux sont diffusés par le service de documentation ; les documents à caractère nominatif, notamment les dossiers d'assurés, relèvent des services compétents des centres de paiement.

Dans treize cas, l'accès est centralisé au siège de la caisse primaire et relève de la direction.

f) Aucune des quatre-vingt-deux *caisses d'allocations familiales* ayant répondu au questionnaire, n'a créé de service autonome. En règle générale, chaque département de la caisse traite des questions d'accès pour les problèmes de sa compétence. Toutefois, d'autres modalités ont été également prévues : dans treize caisses d'allocations familiales cette responsabilité a été confiée au service de documentation, huit caisses d'allocations familiales ont opté pour le service des prestations familiales, huit autres ayant réservé cette fonction à la direction générale.

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

a) Dans les *directions du ministère*, c'est le chef de bureau, du service ou du centre (agent de catégorie A) qui est chargé des demandes d'accès.

b) Dans les *directions départementales des affaires sanitaires et sociales* cette fonction est exercée généralement par le chef de service concerné, voire par le directeur comme dans les DDASS de l'Aude et du Cantal.

En revanche, la DDASS du Var confie cette fonction à une assistante spécialisée, chargée du service de documentation. Celle de la Gironde l'attribue à un inspecteur ou un médecin inspecteur de la santé. Dans les Hautes-Alpes, un secrétaire administratif des services généraux a été affecté à ce poste.

c) Aucune *direction départementale du travail et de l'emploi* n'a désigné de fonctionnaire spécifique : c'est le fonctionnaire responsable du service consulté par l'utilisateur qui est chargé de communiquer le document réclamé. Il peut être, indifféremment, de catégorie A (directeur-adjoint, inspecteur du travail...) ou de catégorie B (contrôleur du travail). La DDTE de l'Aveyron a opéré un partage unique : les fonctionnaires de catégorie A et B sont appelés à communiquer les documents à caractère personnalisés, les documents d'intérêt général pouvant être également fournis par les fonctionnaires de catégorie C.

d) Dans les *centres hospitaliers régionaux*, c'est le plus souvent un cadre de catégorie A, responsable d'une direction fonctionnelle (exemple : direction du personnel, des services financiers, des services économiques, des travaux...) qui traite de l'accès au document administratif. Les centres hospitaliers de Poitiers et d'Angers attribuent cette fonction au représentant de la direction générale.

e) Dans les *caisses primaires d'assurance maladie* ce sont les responsables des services qui répondent aux demandes de communication, sous couvert du chef de département ou de la direction.

f) Dans les *caisses d'allocations familiales* cette responsabilité incombe à tout responsable du service concerné qui peut être un cadre niveau 1A ou un agent de maîtrise niveau 2. Dans huit caisses d'allocations familiales, c'est l'attaché de direction ou le directeur-adjoint qui est chargé de cette question.

3. Des locaux sont-ils mis à la disposition du public ? Comment sont-ils équipés ?

a) La direction des hôpitaux du *ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale* a prévu la mise en place d'un local spécifique, les autres directions utilisent les moyens de reprographie situés à proximité. Le système de la régie de recettes prévaut pour le paiement des photocopies, le service central des rapatriés demandant, pour sa part, la fourniture du papier.

b) A part la direction départementale des affaires sanitaires et sociales de l'Orne, aucune DDASS n'a prévu la mise en place d'une photocopieuse dans un local spécifique : c'est donc celle du service concerné qui est utilisée. Dans plus de 75 % des cas, la délivrance de la photocopie est faite gratuitement, compte tenu du faible nombre des demandes ou de l'absence de régie de recettes.

Quand le paiement des photocopies est prévu, il s'effectue soit par l'intermédiaire d'une machine à pièces, comme dans la DDASS de Gironde, soit par chèque adressé auprès de la trésorerie générale du département. Les DDASS des Alpes-Maritimes, d'Ille-et-Vilaine, des Landes, du Nord et du Vaucluse ont choisi cette dernière solution.

c) Seules huit *directions départementales du travail et de l'emploi* ont prévu l'installation d'un local spécifique pour la consultation des documents demandés, avec possibilité de les photocopier sur place. Dans les autres cas, la reprographie s'effectue sur une des photocopieuses situées à proximité.

Compte tenu du faible nombre de demandes, de la lourdeur des procédures de recouvrement pour des sommes peu élevées, la gratuité de la reproduction des documents a été jugée préférable.

Seize DDTE, uniquement, ont recours à un mode de paiement : régie de recettes, machines à pièces ou remboursement en timbres.

d) A l'exception du *centre hospitalier régional* de Poitiers qui a prévu l'installation d'une photocopieuse dans un local spécifique, il semble que de façon générale chaque direction fonctionnelle dispose de moyens de reprographie à proximité ou au sein du service. La facturation des photocopies est effectuée par régie de recettes dans sept centres hospitaliers régionaux, par machine à pièces à la disposition du

public et au centre hospitalier régional de Caen. Dans les autres cas, la délivrance des photocopies se fait à titre gracieux.

e) Quinze *caisses primaires d'assurance maladie* ont prévu des locaux spécifiques dotés de moyens de reprographie. Dans l'ensemble, les services peuvent disposer d'un photocopieur ou de microfiches (CPAM de Mulhouse). Celle du Loiret précise que des photocopies peuvent être faites, en libre accès, dans le hall d'accueil.

La gratuité constitue la règle quand il s'agit d'une pièce unique, la régie de recettes étant utilisée quand le nombre de documents à photocopier est important. La caisse primaire d'assurance maladie de Nancy est la seule à réclamer un paiement par timbres.

f) A l'exception de la *caisse d'allocations familiales* de Bourges qui a installé une photocopieuse dans un local particulier, les autres caisses d'allocations familiales utilisent les moyens de reprographie déjà en place.

Sept d'entre elles ont néanmoins mis à la disposition une photocopieuse dans la zone de réception du public. Les caisses d'allocations familiales de Haute-Loire et des Vosges ont choisi d'installer la photocopieuse dans le local de la direction.

Seules les caisses d'allocations familiales de Bordeaux, de Grenoble et de Metz font état de plusieurs photocopieuses à l'intérieur du même centre.

En règle générale, compte tenu de la faible quantité de documents transmis aucun mode de paiement n'a été prévu.

Seules les caisses d'allocations familiales des Bouches-du-Rhône, d'Ille-et-Vilaine, du Gers utilisent une machine à pièces, celle de Savoie procédant à l'encaissement par l'agence comptable. Les caisses d'allocations familiales du Haut-Rhin et des Alpes de Haute-Provence ont choisi une régie de recettes. La caisse d'allocations familiales de la région parisienne précise qu'au-delà de dix exemplaires elle facture les photocopies.

4. Des bulletins officiels sont-ils publiés?

a) Seul l'office national de l'immigration, parmi les directions ou établissements relevant du ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale, ne publie pas de bulletin officiel.

b) Seules les *directions départementales des affaires sanitaires et sociales* de Moselle et du Var publient, de façon variable, un bulletin mensuel éditant les circulaires d'intérêt général et signalant les autres documents communicables.

La DDASS du Tarn-et-Garonne établit à cette intention un bulletin de liaison interne aux services qui paraît chaque mois. La DDASS de Charente-Maritime précise que, à la suite de la partition des services entraînées par la loi de décentralisation, elle édite un nouveau bulletin officiel.

c) Faute de moyens suffisants, il est très rare qu'un bulletin officiel soit publié par les *directions départementales du travail et de l'emploi*. Quelques rares DDTE établissent un bulletin à usage interne (Côte-d'Or, Martinique...).

d) Les *centres hospitaliers régionaux* de Metz-Thionville et de Rouen publient un bulletin mensuel mais à l'intention, seulement des cadres du centre hospitalier régional. Le centre hospitalier régional de Toulouse précise qu'un bulletin hebdomadaire est publié, depuis la nomination en 1975 d'un documentaliste, sans donner de détails concernant les destinataires.

e) La *caisse primaire d'assurance maladie* de Paris a prévu un registre d'accès aux documents administratifs, mis à jour trimestriellement et consultable auprès des services concernés. La CPAM de Valenciennes publie, trimestriellement, un bulletin « Flash info » (20 000 exemplaires), créé en juillet 1983. Des informations d'intérêt général en matière de sécurité sociale ou spécifiques à l'organisme y sont rassemblées et peuvent être consultées aux guichets de l'organisme. Des exemplaires sont adressés aux pharmaciens, praticiens, aux mairies, employeurs, aux personnes recevant du public et ayant fait la demande d'un exemplaire du bulletin. Enfin, la CPAM de Lille diffuse un bulletin publié par l'Union des caisses nationales de Sécurité sociale.

f) La majorité des *caisses d'allocations familiales* rappellent que la responsabilité de cette publication revient à la caisse nationale des allocations familiales par l'intermédiaire du bulletin officiel des circulaires de la CNAF et les recueils de textes édités par cet organisme.

5. Des formalités particulières sont-elles imposées au demandeur?

a) Dans les *directions départementales des affaires sanitaires et sociales*, l'accès aux documents administratifs se fait en général de manière non formalisée. Seules trois DDASS demandent à l'utilisateur de signer une attestation après communication du document.

La DDASS d'Ille-et-Vilaine délivre un récépissé de remise de chèque en paiement. Un exemplaire est attribué à la trésorerie générale, un à l'utilisateur, un au service concerné.

La DDASS des Landes délivre une attestation sur papier à en-tête, ainsi que celle de Lozère.

Le droit pour l'intéressé d'annexer ses observations au document communiqué s'exerce indifféremment sur feuillet libre ou pièces annexes quand le cas se présente, ce qui ne semble pas être très fréquent :

- dans vingt-deux cas, une telle procédure n'a pas été nécessaire ;
- dans sept cas, l'intéressé a utilisé des feuillets séparés ;
- dans cinq cas, l'intéressé a utilisé des pièces annexes.

b) Hormis les *directions départementales du travail et de l'emploi* des Côtes-du-Nord et de la Martinique, la signature - avant communication - d'un formulaire ou - après consultation - d'une attestation n'est pas exigée par les directions départementales du travail.

Lors de la consultation de leur dossier, les observations formulées par les agents concernés s'effectuent indifféremment sur feuillets séparés ou pièces annexes.

Dans l'ensemble, l'utilisateur préfère la délivrance de photocopies des documents demandés. Toutefois, comme le précise la DDTE d'Ille-et-Vilaine, la consultation gratuite s'impose quand il s'agit de documents généraux trop volumineux : conventions collectives, statistiques, etc.

c) le *centre hospitalier régional* de Strasbourg procède à l'application d'un cachet sur les documents dont photocopie a été fournie, les intéressés conservant le reçu délivré par la régie de recettes.

Dans les centres hospitaliers régionaux d'Angers, de Caen, de Nice et de Poitiers l'agent remplit un formulaire, classé ultérieurement au dossier, où il déclare avoir pris connaissance de son dossier administratif.

d) Dans la quasi-totalité des *caisses primaires d'assurance maladie*, l'accès se fait sans attestation ni formulaire. Les demandes de consultation d'un dossier par l'agent intéressé sont peu fréquentes. Seules dix-sept caisses primaires d'assurance maladie ont eu à en connaître.

e) L'accès à des documents détenus par les *caisses d'allocations familiales* n'est pas, non plus, formalisé. Certaines caisses transmettent une note, signée par le responsable de la division des prestations, à l'allocataire. La caisse d'allocations familiales de Grenoble délivre une attestation en double exemplaire indiquant la date et le lieu de consultation ainsi que les documents consultés. Un exemplaire est remis au demandeur, un autre classé au dossier.

II.- Comment s'exerce concrètement le droit d'accès aux documents sociaux ?

1. Quels semblent être les motifs des demandes d'accès?

Toutes les administrations consultées soulignent que les demandes d'accès s'inscrivent pour la plupart dans un cadre pré-contentieux ou contentieux : elles servent le plus souvent à faire valoir des droits individuels.

a) Les motifs les plus souvent cités par les *directions départementales des affaires sanitaires et sociales* sont :

- l'intention d'engager un contentieux : appel en commission départementale ou centrale d'aide sociale ; plaintes déposées au pénal et relatives au fonctionnement des établissements de soins ou à des problèmes d'environnement ;
- la recherche des origines familiales par les pupilles (la DDASS de Moselle précise à ce sujet qu'elle est saisie, deux à trois fois par semaine de ce type de demandes) ;
- la volonté pour les agents de connaître et de faire valoir leurs droits : demande de révision de notation, consultation des dossiers, des copies, information sollicitée au sujet des grilles indiciaires et du déroulement de carrière.

b) Plus de 95 % des demandes reçues par les *directions départementales de l'emploi et du travail* s'inscrivent dans un cadre pré-contentieux ou contentieux, relatif :

- à un licenciement pour motif économique (demande des dossiers d'autorisation administrative) ;
- à un litige devant le conseil des prud'hommes (demande de conventions collectives, d'extraits de textes concernant les salaires, les heures supplémentaires...) ;
- aux accidents du travail (demande de communication des procès-verbaux ou des rapports administratifs) ;
- aux refus d'aide publique aux chômeurs ;
- aux demandes d'examen des dossiers médicaux et sociaux des travailleurs handicapés (COTOREP).

c) Dans les *centres hospitaliers régionaux* les demandes concernent le plus souvent :

- la situation de carrière des agents (reconstitution, notation, problèmes disciplinaires...) ;
- les dossiers médicaux (contentieux en matière de responsabilité).

d) Deux tendances très nettes se dégagent dans les *caisses primaires d'assurance maladie*: environ 30 % d'entre elles jusqu'à ce jour, n'ont

reçu aucune demande, et par conséquent ne peuvent se prononcer sur la nature des demandes d'accès. En revanche, pour celles qui ont été saisies les demandes sont de nature exclusivement pré-contentieuse. Il s'agit le plus souvent de particuliers désirant approfondir les causes d'un refus de prestations et de praticiens voulant confronter les déclarations du fisc de la caisse avec leurs propres déclarations fiscales.

Les demandes intéressent principalement les accidents du travail, le remboursement des prestations, l'assurance vieillesse et les relevés destinés aux services fiscaux (SNIR), les précisions concernant les honoraires médicaux.

e) Trente-trois *caisses d'allocations familiales* n'ont jamais fait l'objet de demandes. Lorsqu'elles ont été présentées, ces demandes portent en général sur des dossiers de prestations. Les demandes répondant à un besoin d'information générale restent négligeables. Elles émanent essentiellement des associations, des assistants sociaux, des étudiants, des employeurs.

2. Quelles ont été les difficultés rencontrées pour l'application de la loi du 17 juillet 1978 ?

a) Certains documents détenus par l'administration centrale semble difficilement communicables. La direction des hôpitaux cite les rapports d'inspection de l'IGAS, l'ONI les conventions de réinsertion signées avec les entreprises, la direction de la pharmacie les dossiers techniques des autorisations de mise sur le marché de médicaments.

b) Plus de la moitié des *directions départementales des affaires sanitaires et sociales* affirment ne pas rencontrer de difficultés à propos de l'application de la loi du 17 juillet 1978. Un certain nombre cependant de documents sont considérés comme difficiles à communiquer. Il s'agit :

- des rapports administratifs pouvant mettre en cause des collectivités publiques ou des entreprises ;
- des rapports d'enquête mettant en cause les directions des établissements ;
- des documents relevant du secret médical ou comportant des renseignements sur des tiers (recherches effectuées par les pupilles).

c) Près de la moitié des *directions départementales du travail et de l'emploi* évoquent les difficultés à satisfaire les demandes de documents relatifs aux licenciements économiques. Ces derniers comportent, souvent, des informations nominatives concernant d'autres individus, notamment s'il s'agit de licenciements collectifs.

Un problème identique se pose lors de la communication des rapports d'accidents du travail dans la mesure où ceux-ci contiennent des informations concernant d'autres personnes que le demandeur.

d) La plupart des *centres hospitaliers régionaux* évoquent le cas des informations à caractère confidentiel établies par les médecins.

e) Les *caisses primaires d'assurance maladie* rappellent, à maintes reprises, que de nombreux documents dont elles disposent font partie des exceptions prévues à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Il s'agit notamment :

- des rapports médicaux contenus dans les dossiers individuels qui ne peuvent être communiqués qu'à un médecin ;
- de certains procès-verbaux ou documents mettant en cause des tiers (accidents du travail) ;
- de dossiers administratifs contenant des informations personnalisées sur des ayants droit en matière d'ouverture des droits.

f) Trente-trois *caisses d'allocations familiales* ayant eu à connaître des demandes d'accès affirment ne pas avoir rencontré de problèmes particuliers. Pour les autres, la difficulté principale concerne les rapports ou enquêtes effectués par les agents de contrôle, dans la mesure où ils font mention des sources de renseignements et d'adresses ou des ressources.

3. Quels sont les motifs de refus les plus souvent opposés aux demandes de communication ?

a) Le motif le plus souvent invoqué par les *directions départementales des affaires sanitaires et sociales* est le secret des informations nominatives concernant des tiers. Seize DDASS précisent l'avoir opposé.

b) Dans les *directions départementales du travail et de l'emploi*, les exceptions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 sont opposées aux demandes mettant en jeu des informations couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle, ou le secret médical ou celui des délibérations des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif.

Quand le dossier concerne plusieurs individus (licenciement collectif), l'article 6 bis de la loi du 11 juillet 1979 est opposé au demandeur.

Enfin, l'absence de lien entre la demande et l'action engagée devant le conseil des prud'hommes constitue parfois un motif de refus de communication du document.

c) Les refus sont rares dans les *centres hospitaliers régionaux* et uniquement motivés par l'impératif de protection de la vie privée et du secret médical. Pour les études (statistiques, bilan social, rapports de gestion), dont la communication entraîne un travail supplémentaire de synthèse ou de calcul (centre hospitalier régional de Montpellier), un refus de communication est également opposé.

d) Le secret médical et le secret professionnel à l'égard des tiers constituent les arguments les plus couramment invoqués par les *caisses primaires d'assurance maladie* ainsi que l'atteinte au déroulement des procédures engagées devant les juridictions.

e) Les *caisses d'allocations familiales* opposent le plus souvent :

- le secret commercial ;
- le secret des informations concernant le conjoint séparé ou provenant d'une tierce personne.

4. De qui émanent les demandes et quelle est leur fréquence ?

a) Le nombre des demandes dont est saisie l'administration centrale du ministère des affaires sociales demeure relativement faible ; seule la direction des hôpitaux donne une évaluation de l'ordre de cent demandes par an.

b) Dans les *directions départementales des affaires sanitaires et sociales* les demandes d'accès restent négligeables, environ cinq par an pour chaque direction. A cet égard, dix DDASS n'ont pas jugé utile de répondre à la question, la DDASS de la Meuse précisant, pour sa part, que jusqu'à ce jour elle n'a été saisie d'aucune demande.

Dans les directions les plus sollicitées, le nombre des demandes reste inférieur à trente cas par an, tous services confondus.

c) La moyenne des demandes mensuelles reçues par les *directions départementales du travail et de l'emploi* reste également faible : de l'ordre de deux à cinq. Toutefois, les DDTE de Lozère et d'Aveyron font remarquer que les demandes diffuses, non formalisées à travers un écrit, devraient être prises en compte afin d'obtenir une approche plus juste de la réalité.

d) A l'exception du *centre hospitalier régional* de Caen qui avance un chiffre supérieur, la moyenne des demandes est comparable dans les centres hospitaliers régionaux : de l'ordre de quatre à cinq par mois.

e) Les demandes sont peu fréquentes dans les *caisses primaires d'assurance maladie* qui ne tiennent pas de statistiques.

f) Le constat est le même que les *caisses d'allocations familiales*. La plupart des caisses saisies enregistrent moins d'une demande par mois en moyenne. Nombreuses sont celles qui, depuis la parution du texte du 17 juillet 1978, n'ont eu à connaître qu'un nombre très limité de demandes, inférieur à cinq.

Toutes les administrations consultées soulignent la part nettement prépondérante des demandes émanant de personnes physiques.

III.- Quel bilan est-il dressé de l'application de la loi du 17 juillet 1978 et de l'action de la CADA?

1. La loi du 17 juillet 1978 est-elle mieux connue et mieux utilisée?

Six directions départementales des affaires sanitaires et sociales (Aube, Eure, Isère, Mayenne, Meuse, Vendée), cinq directions départementales du travail et de l'emploi (Maine, Morbihan, Vendée, Vienne, Yvelines), sept caisses primaires d'assurance maladie, six caisses d'allocations familiales (Guyane, Haut-Rhin, Nièvre, Nord-Finistère, Roubaix-Tourcoing, Savoie) affirment mal connaître la loi du 17 juillet 1978. Cette dernière semble au contraire très bien connue des centres hospitaliers régionaux.

Toutes les directions du ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale, huit DDASS, douze DDTE, cinq centres hospitaliers régionaux, six caisses primaires d'assurance maladie, six caisses d'allocations familiales ont eu recours au moins une fois aux avis de la CADA ou utilisent le rapport annuel de la Commission.

2. Quelle opinion est émise sur la loi du 17 juillet 1978?

Le bien-fondé de la recherche d'une plus grande transparence administrative est en général reconnu. Toutes les administrations consultées soulignent que la loi du 17 juillet 1978 n'est pas suffisamment connue. Parmi les reproches les plus souvent faits, l'on peut citer :

a) Pour l'administration centrale

- l'augmentation du travail matériel ;
- le risque d'atteinte à l'indépendance des jurys de concours (communication des copies) ;
- la difficulté d'isoler, dans un même document, une partie communicable et une partie confidentielle ;
- le risque d'exploitation commerciale du document (la direction de la pharmacie cite le cas des sociétés de services qui revendent aux laboratoires les informations concernant les médicaments).

b) Pour les directions départementales des affaires sanitaires et sociales

- les effets néfastes de la communication des appréciations portées par les enquêteurs sociaux, qui peut détériorer la situation sur laquelle il était prévu d'agir.

c) *Pour les centres hospitaliers régionaux*

- l'encouragement donné aux actions contentieuses ;
- la gêne causée à l'exercice du pouvoir hiérarchique.

Les caisses primaires d'assurance maladie, dans l'ensemble, insistent sur la portée limitée de la loi. Elles précisent que l'attitude antérieure des organismes sociaux allait déjà dans le sens de la transparence : les assurés sociaux possèdent le reflet exact de leur situation au sein des fichiers de Sécurité sociale (carte d'assuré social) et reçoivent lors de chaque remboursement, un décompte reprenant le détail des opérations. Il en est de même pour les praticiens, ceux-ci pouvant avoir accès aux microfiches contenant les statistiques d'activités en vue de vérifier le bien-fondé de la déclaration fiscale.

Les caisses d'allocations familiales précisent également qu'elles s'astreignent depuis longtemps à motiver chacune de leurs décisions défavorables aux allocataires : cela peut expliquer le faible nombre des demandes dont elles sont saisies. La CAF de Saint-Etienne recommande que soient généralisés les points d'accueil et les notices explicatives simplifiées, en vue de renforcer l'information du public.