

COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

CINQUIÈME RAPPORT D'ACTIVITÉ

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

© La Documentation Française - Paris, 1988
ISBN : 2-11-001974-3

Ce rapport a été rédigé par :

M. Guillaume Pepy, maître des requêtes au Conseil d'État, rapporteur général de la CADA ;

M. Jérôme Contamine, auditeur à la Cour des comptes ;

MM. Richard Descoings et Thierry Tuot, auditeurs au Conseil d'État ;

M. Michel Rouzeau, inspecteur de l'Administration ;

M. Marc Solery, conseiller à la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France ;

M. Laurent de Galard, diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris ;

et M. Philippe Belin, chargé de mission auprès de la Commission d'accès aux documents administratifs.

SOMMAIRE

Avant-propos	7
Première partie:	
L'activité de la Commission	9
Le panorama d'activité	9
<i>Les avis</i>	9
<i>Les conseils</i>	11
<i>Les propositions</i>	12
Les observations relatives au droit d'accès	13
<i>L'usage du droit d'accès</i>	14
<i>L'application de la loi du 17 juillet 1978 par les administrations</i>	17
<i>Le contrôle du juge administratif</i>	20
Annexe 1:	
Les textes régissant l'accès aux documents administratifs.	22
Annexe 2:	
La composition de la Commission.	29
Annexe 3:	
Les statistiques d'activité.	31
Annexe 4:	
Revue bibliographique.	34
Annexe 5:	
La jurisprudence du Conseil d'État en 1986 et 1987.	36
Annexe 6:	
Les questions parlementaires.	42
Deuxième partie:	
L'accès du public aux documents relatifs à l'environnement, à l'urbanisme et au logement	49
Qui peut accéder aux documents relatifs à l'environnement, à l'urbanisme et au logement ?	49

Qui doit communiquer ces documents ?	50
Comment les communiquer ?	52
Quels sont en matière d'environnement, d'urbanisme et de logement, les documents communicables et ceux qui ne le sont pas ?	57
<i>Les documents relatifs à l'environnement</i>	57
<i>Les documents relatifs à l'urbanisme</i>	65
<i>Les documents relatifs à la construction et au logement</i>	70
Annexe:	
Index des documents cités	77
Troisième partie:	
La jurisprudence de la Commission d'accès aux documents administratifs 1986-1987.	79
Action des collectivités locales.	79
Demandes de conseil	81
Économie et finances	83
Fiscalité	84
Fonction publique	85
Justice	87
Ordre public, police et gendarmerie	89
Organismes chargés de la gestion d'un service public	90
Postes et télécommunications	92
Pouvoirs publics	93
Santé, action sociale et travail	94
Transports	96
Autres documents	97
Annexe:	
Quelques avis rendus par la Commission en 1986 - 1987.	99

Avant-propos

La Commission d'accès aux documents administratifs présente aujourd'hui son *cinquième* rapport d'activité. Il couvre la période qui s'étend du 1^{er} janvier 1986 au 31 décembre 1987.

La présentation de ce rapport comporte quelques différences avec celle des quatre rapports précédents.

La *première partie* est consacrée au *compte rendu d'activité* de la Commission pendant ces deux années. Comme par le passé, cet exposé est complété par les observations que la Commission croit devoir formuler sur l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs institué par la loi du 17 juillet 1978.

Sont *annexés* à ce compte-rendu, l'ensemble des textes qui régissent l'accès aux documents administratifs, la composition de la Commission, les statistiques d'activité, ainsi qu'une analyse de la jurisprudence du Conseil d'État en 1986 et 1987. Une revue bibliographique des travaux consacrés à l'accès aux documents administratifs complète ces annexes.

La *seconde* partie de ce rapport est consacrée, comme dans les précédents rapports, à l'exercice du droit d'accès dans un domaine particulier de l'action administrative. Le troisième rapport avait ainsi traité des règles qui régissent l'accès du public aux documents communaux, tandis que le quatrième rapport évoquait l'accès aux documents relatifs à l'action sociale, au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

Cette année, la Commission a choisi de porter son attention sur les documents détenus par les administrations ou organismes qui agissent dans le secteur de *l'environnement*, de *l'urbanisme* et du *logement*. Il n'est pas besoin de souligner la force de la demande de transparence exprimée par les citoyens, les entreprises ou les groupements dans ce domaine de l'action administrative. Le transfert des compétences en matière d'urbanisme, comme le renforcement continu des règles de protection de l'environnement ont paru justifier un exposé aussi complet que possible des règles d'accès à ce type de documents.

A l'image des opérations d'urbanisme ou de construction, qui sont souvent conduites par des partenaires multiples, ces règles ne sont pas simples, il faut l'admettre. L'ambition de cette partie du cinquième rapport est d'éclairer le lecteur sur la jurisprudence dégagée par la Commission dans ces domaines, et de répondre à des questions essentielles :

- Qui peut accéder aux documents relatifs à l'environnement, à l'urbanisme et au logement ?

- Qui doit communiquer ces documents ?
- Comment les communiquer ?
- Quels sont, en matière d'environnement, d'urbanisme et de logement, les documents communicables et ceux qui ne le sont pas ?

Enfin, la *troisième* partie de ce rapport décrit, dans de brefs exposés synthétiques, la *jurisprudence* de la Commission pendant ces deux années dans les principaux secteurs de l'action administrative :

- action des collectivités locales ;
- demandes de conseil ;
- économie et finances ;
- fiscalité ;
- fonction publique ;
- justice ;
- ordre public, police et gendarmerie ;
- organismes chargés de la gestion d'un service public ;
- postes et télécommunications ;
- pouvoirs publics ;
- santé, action sociale et travail ;
- transports.

Cette présentation constitue la principale nouveauté du présent rapport. En effet, la Commission avait choisi, en présentant chacun de ses précédents rapports, de mentionner dans des tableaux synthétiques tous les avis et conseils émis au cours d'une période d'activité. Cette présentation a connu un succès remarquable. Pour éviter de redonner au lecteur, dans le présent rapport, des renseignements qui figurent déjà dans les précédents, la Commission a préféré cette année souligner l'apport de sa jurisprudence des années 1986 et 1987, en renonçant à ces tableaux exhaustifs.

Chaque exposé a l'ambition, dans son domaine, de faire le point de ce qui est communicable et ce qui ne l'est pas.

Gageons qu'au fil de ces brèves synthèses, le lecteur ait une vue d'ensemble de la jurisprudence et puisse trouver la réponse à ses interrogations... pour autant que la Commission ait eu l'occasion, dans sa brève existence, d'examiner la question qu'il se pose.

Première partie

L'activité de la Commission

Le titre I^{er} de la loi du 17 juillet 1978 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs a reconnu trois droits nouveaux : celui, garanti de plein droit à tout citoyen, de pouvoir obtenir communication des documents de caractère administratif, sous réserve de certaines catégories d'informations limitativement énumérées ; celui de pouvoir, le cas échéant, consigner des observations en annexe du document communiqué ; celui enfin d'être informé de l'existence des différents documents administratifs par une publication ou une signalisation régulière.

Le panorama d'activité

En vertu de l'article 5 de cette loi, la Commission d'accès aux documents administratifs veille au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs. A ce titre, elle doit :

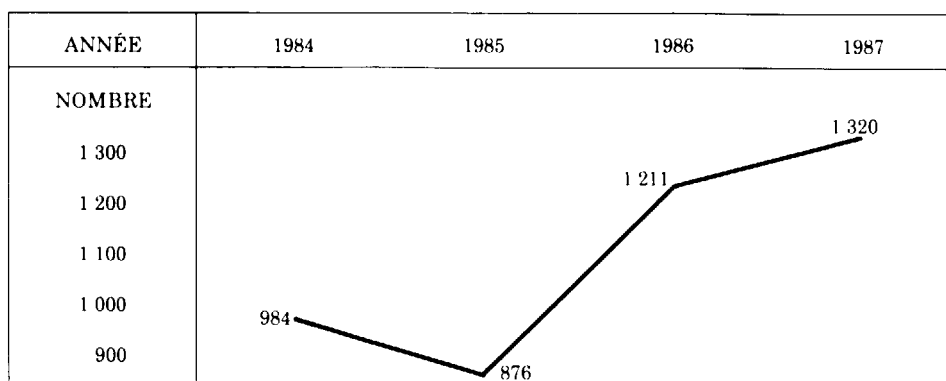
- émettre un avis lorsqu'elle est saisie par une personne qui s'est vue opposer un refus de communication ;
- conseiller les autorités compétentes sur toute question relative au droit d'accès ;
- proposer enfin toute modification utile des textes législatifs ou réglementaires relatifs à la communication de documents administratifs.

Les avis

Émis à la demande des citoyens, des entreprises, des associations ou des collectivités qui se sont vus opposer par une administration ou un organisme privé chargé de la gestion d'un service public un refus d'accès à un document administratif, les avis constituent quantitativement la part la plus importante des tâches

de la Commission. La progression des demandes d'avis observée auparavant s'est poursuivie en 1986-1987 :

Tableau 1
Demandes d'avis



Pour la présente période, ces demandes d'avis émanent de personnes physiques, de personnes morales privées et de personnes publiques selon la répartition suivante.

Tableau 2
Avis

		Personnes physiques	Personnes morales privées	Personnes publiques	Totaux
Nombre	1986	942	261	8	1 211
	1987	1 155	154	11	1 320
Total		2 097	415	19	2 531
%		82.8	16.5	0.7	

Relevé depuis trois ans, l'accroissement de la part des saisines émanant des entreprises, des associations, des syndicats et des autres groupements par rapport aux demandes des personnes physiques marque un temps d'arrêt. La proportion de ces saisines était de 31,5% des demandeurs en 1984-1985, contre 20 % en 1982-1983 et 11 % en 1980-1981. En dehors des associations, ce sont les entreprises

qui paraissent développer leur recours à la loi du 17 juillet 1978, notamment pour accéder aux documents de l'action économique et aux documents de caractère fiscal.

La Commission doit cependant souligner ici que le chiffre absolu des saisines enregistrées, comme son évolution, ne suffisent pas à rendre compte de l'usage fait, quotidiennement, dans le pays, du droit d'accès. Ainsi, à titre d'exemple, la CADA estime-t-elle, avec toute la prudence rendue nécessaire par la diversité des situations locales, que 20 à 50 demandes d'accès sont introduites chaque semaine auprès d'une commune d'environ 30 000 habitants. Ce chiffre a connu, depuis l'entrée en vigueur de la loi, une forte augmentation, qui ne s'est heureusement pas entièrement repercutée sur le nombre de saisines enregistrées chaque année par la Commission. Les avis émis, au cas d'espèce, par la CADA depuis bientôt neuf ans ont en effet un impact pédagogique sur les administrations, qui, on y reviendra, connaissent désormais beaucoup mieux le régime de la loi du 17 juillet 1978.

Les conseils

S'interrogeant sur le caractère communicable de tel ou tel document établi, ou souhaitant fixer, par voie d'arrêté ou de circulaire, les modalités pratiques de l'exercice du droit d'accès, les administrations ont la faculté de demander conseil à la Commission. Elle recourt de plus en plus à cette possibilité :

Tableau 3
Conseils

Années	1980/81	1982/83	1984/85	1986/87
Nombre	52	184	287	372

Pour la présente période, ces demandes de conseil émanent principalement des maires, des préfets et des administrations centrales, selon la répartition suivante :

Tableau 4
Conseils

	Mairies	Préfectures	Administrations centrales	Autres	Totaux
1986	123	35	10	45	213
1987	81	41	14	23	159
Total	204	76	24	68	372
%	54,8	20,4	6,5	18,3	

L'accroissement du nombre de ces demandes constitue aux yeux de la Commission un signe de vitalité du dispositif de la loi du 17 juillet 1978. Au moment de l'adoption d'un rapport ou d'une série de propositions, lors de la signature d'un courrier, l'interrogation sur son caractère communicable est de plus en plus fréquente. Il y a là un avantage évident : le demandeur n'a pas, dans ce cas, à attendre la prise de position de l'administration lorsqu'il formule sa demande d'accès.

Toutefois, la Commission souhaite que les administrations réservent leurs demandes de conseil à des questions nouvelles ou d'une certaine difficulté, afin d'éviter qu'elle ne se substitue aux administrations compétentes, seules habilitées à appliquer au jour le jour le dispositif institué par la loi du 17 juillet 1978.

Au surplus, une question procédurale est pour le moment sans solution, faute de jurisprudence de la juridiction administrative. On sait en effet que la saisine préalable de la Commission par le demandeur auquel un refus d'accès a été opposé est une condition de recevabilité de son recours (Conseil d'État Commaret 19 février 1982, 2^e rapport, page 196). Mais dans le cas où l'administration a elle-même auparavant saisi la CADA d'une demande de conseil sur le caractère communicable du document en cause, l'intéressé est-il dans l'obligation, comme paraît l'indiquer la lettre de l'article 7 de la loi, de solliciter lui-même l'avis de la CADA, qui ne pourra à l'évidence que reprendre les termes du « conseil » émis ?

Plusieurs affaires pendantes devant la juridiction administrative pourraient prochainement trancher cette question : la Commission marque évidemment sa préférence pour une solution qui évite la multiplication des saisines, et par là-même l'allongement des délais de solution des litiges. Enfin, la Commission a fréquemment été conduite à rappeler que sa compétence est, en vertu de son texte même, limitée aux questions soulevées par l'application des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 ; la Commission ne peut, de ce fait, conseiller les autorités administratives sur les questions relatives à l'interprétation d'autres textes de « transparence » administrative (code électoral, codes des communes, de la sécurité sociale ou du travail...).

Les propositions

La Commission est, depuis l'origine, convaincue que le développement du droit d'accès passe davantage par l'évolution des esprits sur le « secret administratif » que par l'édiction de textes supplémentaires et contraignants. Elle croit contribuer à cette évolution en exerçant une autorité morale, une certaine magistrature d'influence, sur le pouvoir administratif.

Les réponses aux demandes de conseil des administrations permettent non seulement de résoudre des difficultés d'interprétation de la loi, mais également de promouvoir au plus tôt la meilleure application possible des dispositions légales, en intervenant au coeur des services appelés à satisfaire les demandes d'accès.

Ces conseils permettent d'établir un lien permanent avec les administrations, qui sont ainsi renseignées sur l'application de la loi avant même d'être saisies de diverses demandes de communication.

Pour autant, certaines modifications de textes ont toujours paru utiles à la Commission. Celle-ci reste convaincue, après neuf ans d'expérience, qu'il convient d'accélérer la procédure prévue à l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978, actuellement trop longue. Deux mois à l'administration pour se prononcer sur une demande de communication, un mois à la Commission pour rendre son avis, deux mois à l'administration pour décider de la suite qu'elle donne à celui-ci : lorsque ces délais sont entièrement utilisés, l'intéressé peut n'obtenir satisfaction que cinq mois après sa demande. Communiqué avec un tel retard, un document perd sans doute bien souvent de son intérêt. Dès son second rapport d'activité, la Commission a manifesté le souhait que chaque phase soit réduite à un mois. Le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la réforme administrative a récemment marqué son intérêt pour cette proposition, et a engagé une étude afin d'examiner les améliorations susceptibles d'être apportées à la loi du 17 juillet 1978 afin, d'une part, de réduire les délais impartis à l'administration pour se prononcer sur une demande de communication et pour donner suite à l'avis de la CADA et, d'autre part, de simplifier les modalités de computation des délais de recours contentieux (réponse ministérielle à la question écrite n° 22113 de M. Jean-Louis Masson, député ; voir annexe 6).

L'année 1987 aura, il convient enfin de le souligner, été marquée par l'informatisation du secrétariat de la Commission. Les micro-ordinateurs du secrétariat, mis en place grâce aux moyens du Secrétariat Général du Gouvernement, permettent un suivi plus efficace et rapide de l'instruction des affaires en cours, accélèrent l'édition des lettres d'instruction et des avis de la Commission, et autorisent des recherches documentaires sur la jurisprudence de la CADA. La création de ce fichier, qui a reçu un avis favorable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, a été autorisée par un arrêté du Premier ministre du 4 décembre 1987.

Les observations relatives au droit d'accès

Ces observations peuvent être regroupées autour de trois thèmes :

- l'usage par le public du droit d'accès ;
- l'application de la loi du 17 juillet 1978 par les administrations ;
- le contrôle du juge sur le respect de la liberté d'accès aux documents administratifs.

L'usage du droit d'accès

De nouveaux demandeurs

S'agissant des « utilisateurs » de la Commission d'accès aux documents administratifs, il a déjà été souligné la place croissante des personnes morales. La Commission doit par ailleurs faire face à un nouveau type de demandes d'avis : celles émanant de personnes publiques qui se heurtent à des refus de communication émanant d'autres personnes publiques.

La Commission est par exemple fréquemment interrogée sur la possibilité, pour les communes, de transmettre, sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, certaines informations relatives aux habitants et contribuables à divers services publics et administrations de l'État : elle rappelle à cette occasion que, pour l'application de cette loi, ces organismes doivent être regardés comme des tiers par rapport aux habitants de la commune, et que l'exception tirée du secret de la vie privée doit jouer pour les renseignements relatifs à la solvabilité, aux employeurs et aux biens (conseil, 23 octobre 1986, commune d'Avermes).

La loi du 17 juillet 1978 trouve ainsi application dans les relations entre les différentes collectivités publiques, afin de protéger les renseignements relatifs à la vie privée. Toutefois, la Commission veille à ne pas s'immiscer dans la circulation des documents à l'intérieur d'un système administratif, et s'estime incompétente lorsqu'elle est saisie de demandes portant sur la communication de documents à l'intérieur d'une même personne publique.

Cependant il apparaît que le dispositif même de la loi n'a pas été conçu en vue d'une utilisation au profit des collectivités publiques, fussent-elles déconcentrées. Fréquemment, l'application de la loi, et notamment celle des exceptions prévues à l'article 6 qui protège la vie privée, ne permet pas de donner satisfaction aux collectivités demanderesse. De fait, de tels besoins de communication doivent sans doute faire l'objet de dispositions législatives spécifiques : tel est le cas, depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 20 décembre 1986, de la communication aux maires des listes des demandeurs d'emploi résidant sur le territoire de leur commune (voir annexe 1).

Pour demander quels documents?

La Commission a pris l'habitude de recenser l'objet des demandes d'accès :

- d'une part selon les catégories de documents, telles qu'elles sont citées à l'article 1^{er} de la loi ;
- d'autre part selon le rattachement des documents par grands domaines de l'activité administrative.

Le recensement par catégorie de documents s'attache essentiellement à la forme qu'il revêt.

Tableau 5

Forme des documents demandés

%

Dossiers personnels	11,6
Dossiers	9,5
Rapports	17,9
Procès verbaux	8,3
Avis	2,6
Décisions	9,1
Circulaires	5,7
Lettres	10,3
Statistiques	1,3
Factures	4,6
Comptes	5,5
Copies de concours	2,1
Plans	3
Listes	7,4
Bandes téléphoniques	1,1

Avec toute la prudence rendue nécessaire par une classification de caractère assez rigide, la Commission observe qu'un certain nombre de documents, jusqu'alors quelque peu délaissés, font désormais l'objet de nombreuses demandes. Il s'agit surtout des factures, mandats et autres pièces comptables justificatives, très demandés dans les communes, et des documents statistiques rassemblés par les administrations. La curiosité du public paraît avoir tendance à se préciser : les demandes de « dossiers » reculent, avec la connaissance détaillée des documents effectivement élaborés par les services.

Le cas particulier des copies de concours, qui fait l'objet d'un nombre de litiges non négligeable, ne devrait pas se prolonger à l'avenir : l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État vient en effet de juger que la copie d'un examen ou d'un concours constitue bien « un document de caractère nominatif concernant ce candidat » dont la communication à l'intéressé doit être satisfaite sur sa demande (Conseil d'État, 8 avril 1987, ministre de la Santé c/Tête, aux conclusions de M.S. Daël).

Plus éclairante encore de l'intérêt porté au droit d'accès est la répartition des documents demandés par grands domaines de l'activité administrative.

Tableau 6

Thèmes des documents demandés

	Requêtes (%)
Affaires sociales	32,6
Agriculture	1,4
Collectivités locales	11,9
Défense	2
Divers	1
Economie — Finances	0,4
Education nationale	5,6
Environnement	3,6
Fiscalité	5,3
Fonction publique	11
Industrie	1,2
Justice	5,1
Ordre public	2,1
PTT	2,1
Transports	1,6
Urbanisme — Logement	13,1

Il n'est pas inutile de souligner à nouveau les virtualités importantes et non explorées de l'usage du droit d'accès. Pour le moment, la liberté d'accès reste encore « le moyen pour le justiciable de gagner des points dans le conflit qui l'oppose à l'administration » plus que « l'instrument permettant au citoyen d'améliorer de manière paisible son information sur la chose publique » (4^e rapport p.7).

La Commission note d'ailleurs que le besoin de transparence administrative du citoyen à l'égard des documents qui le concernent, se double désormais d'une préoccupation analogue concernant des documents administratifs qui comportent des informations sur la vie privée des tiers (retracant par exemple les sommes versées à des bénéficiaires de l'aide sociale, des achats préférentiels d'un directeur d'hôpital à l'économat, les jours de repos accordés à des agents).

La Commission fait, davantage que par le passé, application de l'exception tirée du secret de la vie privée des tiers, tout en admettant par exemple qu'une pétition ou une dénonciation adressée à l'administration puisse, lorsqu'aucun motif tiré de la sécurité publique ne s'y oppose, être communiquée à la personne intéressée, sans que soient occultés le nom et la signature des auteurs (30 janvier 1986 et 10 juillet 1986, Warrion). La Commission estime en effet, dans le cas des pétitions et dénonciations, que les signataires ne peuvent se prévaloir à leur profit du secret de la vie privée dès lors que leur intention est de saisir l'administration d'une demande d'action ou d'enquête, ou de signaler une situation particulière. Mais la Commission fait parfois, en ce cas, application de l'exception tirée de la

nécessité de protection de l'ordre et de la sécurité publique (par exemple pour des lettres dénonçant des comportements violents ou dangereux).

D'autres demandeurs, comme les entreprises ou les organes de presse, manifestent une étonnante timidité dans l'usage de la loi, alors que l'une des intentions essentielles était bien, en 1978, de faciliter l'accès à des documents non nominatifs hors d'atteinte du public : documents de travail de l'administration, rapports et études préparatoires, comptes rendus d'inspection. La Commission n'est cependant pas pessimiste sur l'avenir d'un usage « informatif » et non contentieux de la loi. Elle a eu l'occasion récemment d'examiner des demandes portant sur :

- le dossier préparatoire au décret du 24 décembre 1984 portant redécoupage électoral (12 septembre 1985, David, partiellement favorable) ;
- le plan ORSEC-RAD d'un département (12 mars 1987, Dalmasso, partiellement favorable) ;
- des lettres d'engagement adressées par plusieurs ministres au ministre en charge du développement de la filière électronique, relatives au choix des équipements informatiques (23 octobre 1986, Me Ryziger, favorable) ;
- le rapport intérimaire de la mission d'étude des structures des administrations centrales dit « Belin-Gisserot » (23 octobre 1986, syndicat CGT des finances, défavorable pour le rapport intérimaire qui a, par nature, un caractère inachevé).

L'application de la loi du 17 juillet 1978 par les administrations

L'application faite par les administrations et les organismes privés chargés de la gestion de services publics de l'obligation de communiquer appelle, comme chaque année, des observations nuancées.

On a déjà souligné plusieurs signes de progrès accomplis dans l'application de la loi du 17 juillet 1978, et d'abord la progression des demandes de conseil qui témoigne d'une plus grande volonté des administrations de se préoccuper de manière permanente de l'exercice du droit d'accès. S'y ajoute un second signe positif, qui tient au nombre des avis de la Commission suivis par les administrations, et dont le bon niveau s'est maintenu :

Tableau 7

Suites données par les administrations aux avis de la commission

Année	1979/80	1981/82	1982/83	1984/85	1986/87
Avis suivis	72	70	91	90	82
Non suivis	16	9	6	6,5	12
Sans réponse de l'administration	12	21	3	3,5	6

Un troisième facteur d'optimisme tient aux résultats du travail de concertation et de persuasion dont la Commission est chargée. Nombre de refus de communication résultent en effet d'une méconnaissance ou d'une mauvaise interprétation, par les administrations concernées, des dispositions de la loi. Cela n'est pas étonnant : dans sa brièveté, la loi du 17 juillet 1978 soulève de redoutables difficultés de compréhension, tel le jeu combiné de l'article 6 bis sur la communication des documents « nominatifs » aux « personnes concernées », avec les articles 3 (communication des documents dont les conclusions sont opposées à une personne) et 6 (exceptions au droit de communication). La notion de document « nominatif » est elle-même radicalement différente de l'acception retenue par la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés : s'inspirant des travaux préparatoires de la loi du 17 juillet 1978, la CADA ne considère comme nominative que l'information qui porte une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable.

De fait, les rapporteurs en charge des affaires mènent auprès des collectivités publiques une tâche permanente d'explication et, très souvent, de persuasion. Ils suggèrent aux administrations de distinguer, lors de l'élaboration de leurs documents, entre les mentions communicables à tous et celles qui ne sont communicables qu'aux « personnes concernées » (article 6 bis). Cette orientation permet par la suite de ne pas refuser globalement l'accès à un document partiellement nominatif et, donc, lorsque cela est possible, de procéder à une communication par extraits.

Au travers de l'instruction des demandes d'avis menée auprès des administrations, la Commission a le sentiment de remplir une fonction médiatrice, une mission d'intercesseur que seul autorise son statut d'autorité administrative, et non de juridiction.

Ces deux années ont ainsi permis de nouer de nouveaux contacts avec les services administratifs et, dans certains cas, de déranger considérablement les tendances persistantes de silence et de secret. Au désormais traditionnel « tableau d'honneur » dressé par la Commission figurent pour 1986-1987 le ministère de la Justice, celui des P et T, celui de l'Environnement, le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi et l'administration générale de l'Assistance Publique à Paris.

En revanche, certaines administrations, tel le ministère de la Défense, la direction des Douanes, ont conservé un réflexe de protection y compris en matière de gestion des dossiers administratifs du personnel. Certains ordres professionnels, et notamment des barreaux, n'ont toujours pas admis la compétence de la Commission pour les affaires qui relèvent de leur mission de service public. Ici ou là, la tradition du secret n'est pas effacée. D'autres, dans le passé, très prudentes, s'engagent sur la voie d'une application moins restrictive de la loi : c'est notamment le cas de la Direction Générale des Impôts. A quelques exceptions près, qui tiennent semble-t-il à des incompréhensions ou des attitudes personnelles, les collectivités locales respectent bien le dispositif mis en place en 1978.

La Commission s'est particulièrement attachée aux conditions d'organisation, par chaque département ministériel, de l'accès à ses documents. S'il apparaît à l'évidence que l'accès doit être consenti, pour les documents de l'État, à l'échelon local sans « remontée » au ministère, la Commission a noué des liens étroits avec les services ou cellules chargés, à l'échelon d'un ministère, d'assurer l'unité des conditions d'accès. A cet égard, la Commission ne peut cette année que se féliciter de la bonne instruction des demandes d'avis menée par des inspections ministérielles, et notamment l'Inspection générale des Affaires sociales. Sans être un « relai » de la Commission, de tels services contribuent à insérer dans le fonctionnement quotidien des administrations un « réflexe » du droit d'accès.

Ces progrès significatifs ne masquent pas les insuffisances relevées.

La première, et sans doute la plus importante, tient à l'absence, dans la plupart des cas, d'organisation matérielle favorisant le droit d'accès. Il n'est pas rare de voir refuser un document en l'absence de régie de recettes destinée à en encaisser le paiement ou de devoir préalablement se déplacer à la ville voisine pour effectuer le paiement d'une photocopie délivrée sur place. C'est sans doute à l'imagination dans ce domaine de l'organisation matérielle que l'on devra à l'avenir les progrès les plus significatifs : paiement par timbres de photocopies, accès en libre-service aux documents les plus demandés, et, pourquoi pas, gratuité des photocopies en deçà d'un certain seuil... La Commission relève parfois dans ce domaine une tendance à la restriction de l'accès par le relèvement des tarifs de photocopie notamment des collectivités locales ou par la fixation d'horaires de consultation restrictifs. Dans tous ces cas, la Commission rappelle aux collectivités concernées que les conditions matérielles restrictives sont de nature à faire obstacle au droit d'accès prévu par la loi, et indique les règles minimales d'un exercice du droit d'accès.

Le second motif d'inquiétude tient aussi aux difficultés rencontrées par la Commission dans l'instruction des dossiers qui lui sont soumis. Certes, la Commission est assurée en vertu du décret du 6 décembre 1978, de l'obligation pour les organismes soumis à la loi, de « lui communiquer tous documents et informations utiles et de lui apporter les concours nécessaires ». Mais, en cas de difficulté, les pouvoirs d'instruction et d'investigation confiés au Président de la Commission apparaissent minces : il peut désigner des membres de la Commission ou des rapporteurs afin de procéder à une enquête sur place, et prescrire la production de tout document dans un délai déterminé. L'expérience récente de la Commission montre que ces pouvoirs doivent être conciliés avec le respect des secrets classifiés de la défense nationale (20 février 1986, Beau, favorable à la communication d'une partie d'un rapport individuel classé « confidentiel défense », et défavorable à l'accès aux éléments pouvant porter atteinte au secret de la défense nationale et classés « secret défense »). Par ailleurs, la Commission ne dispose pas des moyens financiers pour mener des investigations sur place dans les administrations locales.

Restrictions administratives, certainement, mais également, parfois, abus de certains demandeurs.

La Commission a souvent souligné l'usage conflictuel du droit d'accès. Cette tendance se radicalise parfois, au point de donner naissance à des demandes répétées systématiquement et destinées à gêner, voire à paralyser l'action de telle ou telle administration. La Commission, consciente qu'un usage abusif des dispositions de la loi de 1978 dessert en définitive le droit d'accès, oppose désormais à de telles saisines, une irrecevabilité tirée de l'abus de droit.

De fait, la Commission qui, rappelons le, émet son avis au vu des documents dont la communication est demandée, tient le plus grand compte des circonstances de l'espèce. S'agissant par exemple des déclarations imposées depuis l'été 1985 aux détenteurs d'appareils contenant du pyralène, elle considère que si une demande de communication de telle ou telle déclaration précisément désignée doit être satisfaite, une demande portant sur l'ensemble des déclarations souscrites dans un département « impose à l'administration une tâche de sélection (des dossiers d'installations classées comprenant un appareil à pyralène) ainsi que de regroupement (des déclarations formées dans les divers services compétents) que la loi n'a ni pour objet ni pour effet d'imposer ». Une demande de cette nature est de ce fait déclarée irrecevable (4 décembre 1986, Les amis de la terre de Meaux et de sa région).

Le contrôle du juge administratif

Le contrôle exercé par les juridictions administratives sur le respect du droit d'accès appelle quelques remarques finales.

Il serait, en premier lieu, sans doute regrettable que le caractère « précontentieux » de la saisine de la Commission se renforce encore. On sait que la décision par laquelle la section du contentieux du Conseil d'État (19 février 1982, Commaret Leb p. 78) a jugé que la saisine de la CADA constitue un préalable obligatoire au recours contentieux contre un refus de communication, fait de la Commission un véritable « filtre » précontentieux. La vocation unificatrice de la CADA dans l'interprétation de la loi de 1978 s'en trouve considérablement renforcée.

Cependant, cette logique précontentieuse est aujourd'hui consacrée dans des conditions qui modifient sensiblement le régime de recevabilité des saisines de la Commission. Il a été ainsi jugé que cette saisine s'impose même lorsque l'intéressé, ayant reçu communication d'un dossier à la suite d'un avis favorable de la CADA, estime ce dossier incomplet et conteste le refus de l'administration de lui fournir les pièces manquantes (20 février 1985, Audebert, Leb. p. 51).

Par ailleurs et surtout, lorsque la saisine de la Commission intervient après l'expiration du délai de recours ayant couru contre le refus de communication, la réclamation est tardive et donc irrecevable (section 25 juillet 1986, De Rothiacob). La Commission est ainsi conduite à suggérer aux intéressés de formuler une nouvelle demande auprès de l'administration avant de pouvoir être saisie, cette fois dans le délai de recours.

L'application de ces arrêts, qui ont des fondements juridiques incontestables, a toutefois pour effet de rendre les conditions de saisine de la Commission plus formelles et plus restrictives.

En second lieu, la Commission attend avec une certaine impatience que soit donnée au juge administratif l'occasion de prendre parti sur la définition des termes de document « nominatif » ou de « personne concernée » au sens de l'article 6 bis, introduit en 1979 par un amendement sénatorial. Sans remettre en cause de quelque manière que ce soit la nécessité du contrôle du juge, la Commission a toujours formulé le vœu que les considérations de pratique administrative qu'elle retient ne soient pas exclues du travail d'interprétation du juge.

A cet égard, l'application des arrêts du Conseil d'État distinguant, contrairement à une position constante de la Commission, les documents établis par les organismes visés par la loi pour l'exécution du service public dont ils ont la charge, de ceux établis pour la gestion d'activités relevant du droit privé - les seconds échappant au droit d'accès - s'avère pratiquement très délicate (voir Conseil d'État, 26 juillet 1985, Amadou, pour un dossier locatif d'un appartement domanial de la ville de Paris, 24 janvier 1986, Vinçot, pour le dossier individuel d'un agent contractuel de droit privé d'une caisse de sécurité sociale agricole et 6 juin 1986, Ordre des avocats au barreau de Pontoise, pour le dossier d'un différend opposant l'ordre à un conseil juridique).

Le cas des sociétés d'économie mixte (SEM) retient actuellement l'attention : avant ces arrêts, la Commission les soumettait de manière indivisible à l'obligation de communiquer leurs documents. Désormais, la Commission n'admet sa compétence que lorsque ces documents relatifs à des opérations entreprises par les SEM peuvent être rattachés à la gestion d'un service public. Compte tenu de la diversité des missions imparties à ces sociétés par l'article 1^{er} de la loi du 7 juillet 1983 et du caractère synthétique des documents demandés (comptes, délibérations du conseil d'administration), la distinction à opérer ne peut être dépourvue d'un certain arbitraire. C'est ainsi que la Commission déclare communicables des délibérations d'un conseil d'administration ayant pour objet des opérations se rattachant au service public, et l'intégralité des comptes, compte tenu de leur caractère indivisible (12 mars 1987, Charlemagne et conseil, 12 mars 1987, Commune de Viarmes). En revanche, n'est pas communicable le rapport des commissaires aux comptes (sous réserve des mentions relatives aux opérations rattachées au service public), ainsi que les documents relatifs à la rémunération du personnel (voir également réponse ministérielle à la question écrite n° 11905, de M. Auberger ; voir annexe 6).

Deuxième partie

L'accès du public aux documents relatifs à l'environnement, à l'urbanisme et au logement

Qui peut accéder aux documents relatifs à l'environnement, à l'urbanisme et au logement ?

La loi du 17 juillet 1978 pose le principe du libre accès aux documents administratifs en distinguant selon qu'il s'agit de documents de caractère nominatif ou non.

L'article 1^{er} de la loi garantit un droit à « toute personne » d'obtenir un document administratif *non nominatif*. Il peut s'agir aussi bien d'une personne physique que d'une personne morale (association, syndicat, entreprise, groupe divers), d'un français que d'un étranger. Le demandeur du document n'a pas besoin de justifier d'un « intérêt pour agir ». Ainsi n'est-il pas nécessaire d'être habitant d'une commune pour demander la communication du dossier d'enquête publique préalable à la publication du plan d'occupation des sols (POS) de cette commune.

L'administration ne peut donc exiger que le demandeur indique les motifs de sa démarche.

L'accès aux documents administratifs 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 a considéré que revêt un caractère nominatif le document qui comporte une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable.

La Commission n'a que très rarement l'occasion d'invoquer, dans les affaires relatives à l'environnement, à l'urbanisme et au logement qui lui sont soumises, le caractère nominatif d'un document pour émettre un avis défavorable à sa communication à un tiers.

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 des installations classées établi après une pollution, conseil, 7 mars 1983, ministère de l'Environnement).

Il arrive que ces informations ne puissent être détachées de l'ensemble du document, ou que ce découpage le rende 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.

Qu'il s'agisse de documents de caractère général ou de documents nominatifs, la loi du 17 juillet 1978 ne tient pas compte du mandat ou des fonctions publics exercés par le demandeur.

Ainsi un syndicat ne peut recevoir, sur le fondement de la loi de 1978, ni plus, ni moins d'information que toute autre personne. La qualité de maire ou, plus généralement, d'élu, ne permet pas non plus de bénéficier d'un droit à l'information plus étendu que celui reconnu au simple citoyen.

Qui doit communiquer les documents relatifs à l'environnement, à l'urbanisme et au logement?

En vertu de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes de droit public ou de droit privé chargés de la gestion d'un service public relèvent du champ d'application du droit d'accès.

La notion d'administration centrale ou locale de l'État, de collectivité territoriale ou d'établissement public ne pose guère de difficultés. Pour mémoire, signalons qu'EDF (26 janvier 1984, Mazuel), un office public d'HLM (15 novembre 1984, Caron), une agence financière de bassin (7 mars 1985, Hantz), une communauté urbaine (30 mai 1985, Robine) ou un syndicat de communes (3 octobre 1985, société des eaux du Nord) sont des établissements publics et qu'à ce titre les documents émanant de ces organismes sont communicables.

La Commission a rangé parmi les organismes chargés de la gestion d'un service public :

- l'Ordre des architectes (10 décembre 1981, Tridon) ;

- la Compagnie générale des eaux (19 avril 1984, Morizon) ;
- une société anonyme d'HLM et une société anonyme coopérative de production d'HLM (conseil, 28 mars 1983, secrétariat d'État aux DOM TOM) ;
- une caisse de mutualité sociale agricole (21 avril 1986, Delamarche).

Les documents émanant de ces organismes sont donc, à ce titre, communicables.

Pour autant, tous les documents liés à l'action de l'administration ne sont pas nécessairement de nature administrative et n'ont donc pas tous à être communiqués.

C'est le cas des documents se rattachant à une procédure juridictionnelle. Ainsi, un procès-verbal d'infraction établi par une DDE concernant des travaux effectués par une entreprise immobilière (10 mai 1984, Liborio) est considéré comme un document préparatoire à une telle procédure et peut ne pas être communiqué. Un avis défavorable a également été émis pour un dossier d'infraction à la législation sur les permis de construire comprenant notamment un procès-verbal de constatation et une transmission au procureur de la République (conseil, 14 février 1985, DDE du Val-de-Marne), pour des procès-verbaux de constatation de bruit dans des logements ou des établissements industriels et commerciaux établis en application de l'article L 48 du code de la santé publique (conseil, 20 février 1986, commune d'Angers), pour l'avis du service départemental de l'architecture sur l'état d'un mur et le rapport du Bureau de recherches géologiques et minières demandé par la commune dans le cadre de l'article L 511-2 du code de l'urbanisme (police des édifices menaçant ruine) (24 janvier 1985, André-Poyaud), pour les pièces du dossier de la pollution par hydrocarbures consécutive au naufrage de l'Amoco-Cadiz (28 mars 1985, Le Guen).

Ne sont pas davantage communicables les documents de procédure civile détenus par une administration. Ainsi un acte notarié détenu par une commune n'est pas un document administratif ; sa communication éventuelle n'est donc pas de la compétence consultative de la CADA (conseil, 9 janvier 1986, commune de Chauray). Il en est de même d'une promesse de vente d'une parcelle du domaine privé d'une commune signée par son maire (conseil, 30 avril 1987, commune de Rocquencourt), d'un relevé d'accords annuels de promesses de vente (2 décembre 1982, Taburet), des actes de propriété des parcelles soumises à une enquête publique (29 janvier 1987, Foncrosse).

C'est également le cas des documents se rattachant éventuellement à une procédure administrative mais détenus par une personne privée : plan de lotissement communal détenu par un géomètre expert (19 février 1987, Coudreau), ou documents détenus par une société privée chargée d'une opération immobilière (11 octobre 1984, conseil de gérance des propriétaires de Domrémy).

C'est enfin le cas de documents émanant de personnes privées et détenus par des personnes mentionnées à l'article 2 de la loi à *titre d'information*. Il en est ainsi :

- de la copie d'une lettre, détenue par une direction départementale de l'agriculture et de la forêt, adressée par un particulier à l'Office national des forêts

et lui demandant de former un recours gracieux devant le préfet, tendant à la révision d'un arrêté fixant le plan de chasse légal (conseil, 9 janvier 1986, DDAF de la Côte d'Or) ;

- des résultats de mesures effectuées sur les rejets d'une entreprise lorsque ces mesures ont été effectuées volontairement par celle-ci (7 juillet 1983, David ; 16 janvier 1987, Thomas) ;

- d'un rapport d'un commissaire aux comptes d'une société d'économie mixte adressé à une préfecture (conseil, 10 juillet 1986, préfecture des Yvelines) ;

- de la correspondance entre un locataire et un propriétaire privé détenue par un ministère (28 novembre 1979, Billard-Drieux).

Par ailleurs, la Commission s'est estimée incompétente, suivant en cela la jurisprudence du Conseil d'État, pour connaître d'une demande de communication d'un fichier des demandes de logement HLM, ce document relevant de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

A noter pour terminer que la Commission a cependant estimé qu'étaient communicables des documents n'émanant pas des personnes mentionnées à l'article 2 mais dont celles-ci sont détentrices *par destination*.

C'est essentiellement le cas des pétitions. Une pétition d'habitants se plaignant des nuisances occasionnées par une installation classée (conseil, 8 mars 1984, préfecture de la Haute-Marne), et une pétition détenue par un service communal au sujet du caractère insalubre du logement occupé par le demandeur (2 octobre 1986, Bulte) ont été déclarées communicables. La Commission s'est cependant attachée à préserver le secret de la vie privée en demandant la suppression des adresses des signataires d'une pétition adressée à un maire par les riverains d'un chantier local de géothermie (8 janvier 1987, Les amis de la terre du Val-de-Seine).

Comment communiquer les documents relatifs à l'environnement, à l'urbanisme et au logement?

Quelle est la procédure à suivre pour obtenir communication d'un document?

L'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 exige que la personne qui souhaite recevoir communication d'un document présente une demande préalable à l'administration. En son absence, la Commission déclare sa saisine irrecevable (10 janvier 1985, Arnaud).

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'État, ce service ou cet établissement doit adresser au demandeur, en application de l'article 2 du décret 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 de rejet (saisine obligatoire de la CADA puis recours possible devant le tribunal administratif).

L'article 7 du décret du 28 novembre 1983 fait également obligation à toute autorité de l'État et à tout établissement public administratif de l'État, saisi d'une demande de communication dont l'examen relève d'une autre autorité, de transmettre la demande à l'autorité compétente.

Ainsi, une préfecture saisie d'une demande tendant à la communication d'un document du conseil régional répartissant entre les départements les crédits de restauration des bâtiments historiques, doit transmettre la demande à la région et aviser le demandeur de cette transmission. Ainsi encore, les comptes d'exploitation d'un office public d'HLM (OPHLM) doivent être demandés à l'office et non au conseil régional (24 janvier 1985, Europe computer systems), mais le conseil régional n'est pas tenu de transmettre la demande à l'office, en l'absence dans le décret de 1983 d'obligation de transmission pesant sur les collectivités territoriales.

La demande doit être *suffisamment précise*.

Ainsi un avis défavorable est émis à la communication de « tous les documents (rapports, compte-rendus, études réalisées par des agents de l'Etat, de ses établissements publics, ou des associations ayant reçu des fonds publics) relatifs à l'Ours des Pyrénées » (24 octobre 1985, Boineau), de « l'ensemble des avis émis par le secrétaire d'État à l'environnement sur les études d'impact » (29 mars 1984, Jeribi), de « l'ensemble des déclarations d'installations contenant du pyralène dans le département de Seine-et-Marne » (4 décembre 1986, Les amis de la terre de Meaux).

En matière d'urbanisme, la Commission a jugé imprécises les demandes de communication de tous les permis de construire accordés dans une commune (4 mars 1982, Rousvoal), de toutes les délibérations d'un conseil municipal relatives à l'urbanisation de divers lieux-dits (15 novembre 1984, Cherki), de documents versés à un dossier d'enquête publique et parcellaire sans que soit précisée l'opération d'expropriation à laquelle il est fait référence (2 octobre 1986, Portais), de l'ensemble des acquisitions immobilières effectuées par une municipalité depuis 1973 (23 octobre 1986, Malecot).

Mais ne sont pas considérées comme « trop générales » les demandes tendant à la communication des analyses d'eau de toutes les communes d'un département

pendant cinq mois d'une année à condition qu'une synthèse ait déjà été établie par l'administration (14 octobre 1982, Union locale des consommateurs d'Epinal), de tous les documents relatifs à l'aménagement de la voirie communale à condition que soient nettement précisés les travaux pour lesquels ces documents sont demandés (12 novembre 1980, Sommer), de tous les documents concernant le classement dans un POS d'un terrain dont le requérant est propriétaire (30 mai 1985, Robine).

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

Ainsi la loi n'a pas pour objet de permettre aux particuliers de se faire communiquer de simples renseignements, par exemple la superficie du territoire dévolu à des associations communales de chasse agréées (26 janvier 1984, Moret), le détail des mesures prises ou prévues pour limiter les nuisances sonores reprochées à une entreprise (29 janvier 1987, Bonifas), le nombre de sonomètres disponibles dans une ville (23 mars 1987, commune de Saint-Raphaël), les modalités d'application dans un département de la directive sur la montagne (18 avril 1985, Monrozieux), la nature constructible d'un terrain appartenant à un voisin (14 janvier 1982, Tholomier), ou la date d'affichage de la décision d'application d'un POS (22 avril 1986, Riegel).

La loi n'a pas davantage pour objet de permettre au requérant de connaître les motifs de la modification d'une zone après enquête d'utilité publique (14 juin 1984, Rousvoal), le coût et les délais de réalisation d'une expropriation (10 juillet 1986, Matter) ou les raisons pour lesquelles deux parcelles ont été dissociées d'une déclaration d'utilité publique (19 avril 1984, Muller).

La demande doit porter sur des *documents existants*.

La Commission a rappelé à plusieurs reprises que la loi n'oblige pas l'administration à effectuer des travaux de synthèse, à confectionner des documents ou à établir des statistiques à la demande du public. Ainsi, dans le domaine de l'environnement, l'administration n'a-t-elle pas à établir un registre des avis rendus en matière d'études d'impact (7 mars 1985, Monne) ou un bilan des mesures de radioactivité à la suite de l'accident de Tchernobyl (8 janvier 1987, Thomas). S'agissant de l'urbanisme, ne sont pas recevables les demandes tendant à ce que soient communiqués tous les documents établis entre la publication d'un POS et son approbation (18 septembre 1983, Quemine), la liste des POS devant être soumis à enquête d'utilité publique dans un département (5 novembre 1986, Monrozieux) si ces documents n'ont pas été préalablement confectionnés. Il en est de même, en ce qui concerne le logement, pour une liste des noms et adresses professionnelles des négociateurs immobiliers détenteurs de la carte professionnelle (28 mars 1985, bourse de l'immobilier), pour une liste des personnes ayant obtenu un logement HLM (24 octobre 1985, Marchand).

Une demande « d'abonnement » tendant à ce que soient communiqués des documents qui ne sont pas encore établis n'est pas non plus recevable (11 octobre 1984, syndicat CFDT des services publics parisiens, pour une demande de communication de l'ensemble des délibérations d'un office public d'HLM).

L'administration dispose d'un délai de deux mois pour répondre à la demande de communication. Elle devra donc dans ce délai permettre au requérant de consulter sur place le document et lui en délivrer, à sa demande, une photocopie.

Si elle estime que le document demandé n'est pas communicable, l'administration doit motiver son refus en indiquant, notamment, les dispositions de la loi sur lesquelles il se fonde.

Le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut refus de communication, le refus tacite n'a pas à être motivé.

Ainsi, la Commission a jugé irrecevable la demande de communication qui lui était présentée du dossier relatif à la nouvelle gare de Valenton, au motif que le délai de deux mois imparti à la SNCF pour répondre à la demande initiale n'était pas écoulé (20 septembre 1984, Les amis de la terre du Val-de-Marne).

La commission a par ailleurs considéré que la loi n'avait pas pour objet de permettre à une personne de mettre en demeure une administration de transmettre un document à une tierce personne (26 juin 1986, Lerat).

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 copie de la demande de communication présentée à l'administration et de la décision de refus, sauf si celle-ci est implicite.

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

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. Lorsqu'elle omet de le faire, la Commission se charge de lui rappeler cette obligation.

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'État, section, 9 mars 1983, ministre de l'Urbanisme et du Logement c/Alurely, n° 35565), l'intéressé peut s'adresser au tribunal administratif.

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'en acquitter le prix, qu'elle mette à sa disposition la copie du document. Ce droit à la photocopie ne s'exerce, cela va de soi, que lorsque l'administration détentrice dispose d'un appareil de reprographie adéquat.

La Commission a eu l'occasion de rappeler, au sujet d'une demande de communication de dossiers de permis de construire, que le droit à communication ne doit pas avoir pour conséquence d'empêcher les services de traiter les autres affaires dont ils ont la charge, et que la fixation à deux après-midi par semaine de la période de consultation habituelle des documents administratifs dans une commune de moyenne importance n'apportait pas une restriction au droit d'accès dès lors que des possibilités étaient également offertes aux personnes qui ne pouvaient se satisfaire des horaires ainsi fixés (conseil, 2 octobre 1986, commune de Saint-Palais-sur-Mer).

Un arrêté du Premier ministre et du ministre 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'État, 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.

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 quatre 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 et n'a pas à être spécialement confectionné pour satisfaire le demandeur ;
- 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 permettent de refuser la communication de certains documents à toute personne ; l'exception de l'article 6 bis, tirée du caractère nominatif du document, fait seulement obstacle à la communication dudit document à des personnes autres que celle(s) concernée(s) par le document.

On étudiera successivement les documents relatifs à l'environnement, les documents relatifs à l'urbanisme et les documents relatifs au logement et à la construction.

Les documents relatifs à l'environnement

Ces documents peuvent être regroupés en trois catégories :

- les documents d'ordre général ;
- les documents relatifs à la protection de la nature ;
- les documents relatifs aux pollutions.

Les documents d'ordre général sont peu nombreux

La Commission a été amenée à émettre un avis favorable à la communication :

- des dossiers préparatoires aux lois du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, au décret du 12 octobre 1977 sur les études d'impact, et à l'arrêté du 10 juillet 1976 sur les rejets radio-actifs, dès lors que ces textes avaient été effectivement adoptés (2 juillet 1980, association Les amis de la terre) ;
- du rapport Gruson relatif à l'évolution des options techniques sur les déchets radio-actifs (4 mars 1982, association Les amis de la terre) ;
- d'une lettre adressée par un préfet à un maire au sujet de l'année européenne de l'environnement (29 janvier 1987, Les amis de la terre du Val-de-Seine) ;
- d'un échange de lettres entre le vice-président du Conseil d'État et le ministre délégué chargé de l'Environnement concernant une mission de conseil auprès du ministère (2 juin 1987, Thomas).

La Commission a en revanche émis un avis défavorable à la communication :

- du registre de départ et d'arrivée du courrier du ministère de l'Environnement, parce qu'elle aurait porté atteinte au secret de la vie privée des citoyens qui saisissent le ministère, et que ce document ne se prêtait pas à une communication par extraits (29 mars 1984, Les amis de la terre) ;
- de l'avant-projet de loi relatif à la lutte contre le bruit, s'agissant d'un document préparatoire à une loi qui n'était pas encore adoptée (16 avril 1980, Ambroise-Rendu).

Les documents relatifs à la protection de la nature

On peut distinguer :

- le secteur de la chasse, de la faune et de la flore ;
- le secteur de la pêche et de l'hydrobiologie ;
- le secteur des espaces et des sites.

La chasse, la faune et la flore

En matière de chasse, certains sujets ont plus particulièrement suscité l'intérêt des citoyens. Ainsi la Commission a-t-elle émis un avis favorable à la communication d'un rapport adressé au ministre de l'Environnement en mars 1974 sur la mise en place, dans un département, des associations communales de chasse agréées (1^{er} octobre 1980, comité de défense contre la constitution d'une association communale de chasse agréée - ACCA), du dossier d'agrément d'une association communale de chasse agréée (1^{er} octobre 1980, Robette) et de la liste des terrains constituant le territoire d'une ACCA (15 décembre 1983, Mouillac).

La Commission a également émis un avis favorable à la communication du plan de chasse d'une année donnée dans un massif forestier (16 septembre 1984, association syndicale des riverains des forêts des arrondissements d'Evreux et de

Bernay), des arrêtés fixant un plan de chasse départemental et des plans de chasse individuels attribués à des tiers (24 octobre 1985, Pelletier), ainsi que du procès-verbal des délibérations d'une séance de la commission départementale des plans de chasse (29 janvier 1987, Monot).

En ce qui concerne les documents cynégétiques, la Commission a émis un avis favorable à la consultation au ministère de l'Environnement du dossier concernant la chasse de la perdrix rouge (29 mars 1984, Allard). Elle a en revanche estimé, dans un premier temps, que le rapport élaboré en octobre 1984 par la mission interministérielle Agriculture-Environnement relatif aux dégâts causés par le grand gibier dans les forêts d'Alsace et les rapports demandés par le ministre de l'Agriculture aux préfets de l'ensemble du territoire sur ce sujet revêtaient le caractère de documents préparatoires et a émis de ce fait un avis défavorable à leur communication (14 novembre 1985, Rosensthiel). Saisie ultérieurement par la même personne d'une demande tendant à la communication des mêmes documents, la Commission a estimé que l'absence de décision prise sur ce sujet plus de dix-huit mois après la rédaction de ces textes ne permettait plus de leur reconnaître le caractère de document préparatoire (15 mai 1986, Rosensthiel). La Commission a donc émis un avis favorable à leur communication.

La Commission a enfin émis un avis favorable à la communication des délibérations et correspondances échangées à propos d'une adjudication de terrains de chasse, à l'exclusion des montants des soumissions reçues par le maire, mention couverte par le secret industriel et commercial (24 septembre 1981, Savreux).

S'agissant de la flore, un avis favorable a été émis à la communication des conclusions d'une étude menée sur l'état sanitaire de la végétation dans un site (2 octobre 1986, Barbosa).

La pêche et l'hydrobiologie

La protection de la faune et de la flore de nos fleuves et rivières se confond étroitement avec les questions de pollution examinées plus loin. Sont regroupés sous ce chapitre les avis relatifs à des établissements piscicoles ou rendus à la demande d'associations spécialisées.

Ainsi la Commission s'est-elle déclarée favorable à la communication de dossiers d'enquête hydraulique et piscicole (conseil, 9 janvier 1986, Direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF) de Dordogne) ou d'un rapport d'enquête sur la pollution d'un ruisseau du fait de l'exploitation d'une carrière (5 juillet 1984, association pour la protection des salmonidés).

Un avis favorable a également été émis à la communication des résultats des analyses effectuées sur des effluents d'établissements piscicoles, à la condition qu'elle ne porte pas atteinte au secret industriel et commercial (26 mai 1983, Huet), des résultats des contrôles opérés par l'inspection des installations classées sur un établissement de pisciculture et du résultat des auto-contrôles réalisés par l'exploitant sur la qualité des rejets de son étang (14 février 1985, association Eaux

et rivières de Bretagne et 9 janvier 1986, idem) ainsi que de la carte des objectifs de qualité des cours d'eau d'un département, établie par une préfecture en application d'une circulaire ministérielle (8 janvier 1987, Eaux et rivières de Bretagne).

Les espaces et les sites

Les avis rendus en matière de protection des espaces et des sites touchent essentiellement aux études d'impact et à la législation sur les sites (loi du 2 mai 1930).

La Commission s'est déclarée favorable au principe de la communication d'une étude d'impact (conseil, 24 février 1983, préfecture des Alpes-maritimes). L'étude est communicable soit par le ministre de l'Environnement, soit par les ministres destinataires de ces avis, soit par l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation. La communication peut être immédiate lorsqu'aucune enquête publique n'est nécessaire ; dans le cas contraire, l'étude d'impact revêt le caractère d'un document préparatoire et ne peut être communiquée qu'une fois la décision prise (conseil, 19 avril 1984, secrétariat d'État chargé de l'Environnement et de la Qualité de la vie).

La Commission s'est ainsi déclarée favorable à la communication d'un avis du ministre de l'Environnement sur l'étude d'impact concernant une demande d'autorisation d'exploitation d'une carrière (12 décembre 1979, Fédération française des sociétés de protection de la nature), des réponses du ministère de l'Industrie au ministère de l'Environnement concernant la centrale nucléaire de Nogent-sur-Seine (10 décembre 1980, Ambroise-Rendu), de l'avis d'un délégué régional à l'architecture et à l'environnement sur le projet du TGV-Atlantique (conseil, 26 janvier 1984, préfecture de la région Centre).

S'agissant des sites, la Commission a émis un avis favorable à la communication d'un avis de la commission départementale des sites justifiant un refus d'autorisation de construire opposé au demandeur (5 juin 1979, Agnias), d'un rapport établi par l'architecte départemental des bâtiments de France dans le cadre de la législation des sites (14 février 1985, Les amis de la terre du Val-de-Marne), de documents relatifs à des travaux effectués sur un site classé après qu'ait été délivrée l'autorisation ministérielle exigée par la loi du 2 mai 1930 (2 octobre 1986, Richard), du dossier préparatoire au décret de classement de la vallée de la Montane (23 février 1984, Gouffre-de-la-Pradelle).

Un avis favorable a également été émis à la communication du mémoire en réponse du demandeur et des conclusions motivées du commissaire enquêteur dans le cadre de l'extension d'une carrière (12 janvier 1984, association "Sauvegarde de la nature-défense de l'environnement" des communes de Ger et Geu), ou d'un rapport établi par deux ingénieurs du génie rural et des eaux et forêts concernant l'application de la législation sur le défrichement en Bretagne (18 avril 1985, société d'études et de la protection de la nature de Bretagne).

En revanche, la Commission s'est déclarée défavorable à la communication des conclusions du rapport du comité des « sages » sur la terre Adélie du 28 mars 1984, estimant qu'elles ne constituaient qu'une simple ébauche du rapport final (6 septembre 1984, FFSPN). La même solution a été retenue s'agissant des rapports établis dans le cadre de la procédure d'instruction préalable à la construction d'une ligne de haute tension (conseil, 14 novembre 1985, ministère du Redéploiement industriel).

Les documents relatifs aux pollutions

Ces documents peuvent être distingués selon qu'ils concernent la prévention des pollutions et sa réglementation d'une part, la mesure des pollutions et leur limitation d'autre part.

La prévention des pollutions et sa réglementation

Il s'agit souvent d'avis rendus par des autorités administratives ou des instances consultatives pour lesquels la Commission émet un avis favorable à leur communication dès lors qu'ont été prises les décisions dont ils sont le support. Ainsi, un avis favorable a-t-il été rendu pour la communication des dossiers d'enquête et des avis des services départementaux établis dans le cadre de la loi de 1976, dès lors que le rapport de l'inspection des installations classées est établi (conseil, 23 décembre 1986, préfecture du Val-d'Oise), d'un rapport de l'architecte en chef de sécurité, dès lors que la procédure d'autorisation d'exploitation a été menée à son terme (conseil, 19 février 1987, préfecture de Seine-Saint-Denis), des avis rendus par le conseil supérieur des installations classées entre janvier 1977 et décembre 1978 (4 mars 1982, Les amis de la terre), des documents administratifs ayant autorisé la construction d'une installation classée (7 mars 1985, association syndicale autorisée, la Tronche).

Ces documents administratifs peuvent également se rattacher à des contrats conclus en vue de prévenir les pollutions. Ainsi, un avis favorable a-t-il été émis à la communication du procès-verbal des délibérations d'un conseil municipal ayant autorisé la passation d'une convention entre une personne et une entreprise au sujet d'une station d'épuration (10 juillet 1986, association de défense des intérêts de Saint-Cyprien) et des éléments financiers du contrat d'exploitation d'une station d'épuration conclu entre un syndicat intercommunal d'assainissement et une société privée (3 octobre 1985, société des eaux du Nord).

Ces documents peuvent également revêtir la forme de rapports établis sur le fonctionnement de la législation. Ainsi les rapports d'inspection sur le fonctionnement des contrôles administratifs de certains abattoirs publics (17 mars 1983, Fédération nationale des exploitants d'abattoirs publics), ceux de l'inspection générale de l'Environnement concernant les modalités de fonctionnement de l'inspection des installations classées dans un département sont communicables, hormis les passages couverts par les exceptions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (conseil, 17 mars 1983, ministère de l'Environnement).

Enfin, un avis favorable a été émis à la communication du plan ORSEC-RAD d'un département à l'exception des mentions portant atteinte à la sécurité publique ou au secret de la Défense nationale, tel les numéros d'appel spécialisés ou les précisions relatives aux précautions attachées aux transports militaires de substances radioactives (12 mars 1987, Les amis de la terre de Meaux).

L'application de la législation relative aux pollutions repose pour l'essentiel sur le préfet. C'est à lui de prendre les décisions qui règlementent les activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement. Un avis favorable a été émis à la communication de ces décisions, qu'il s'agisse d'un arrêté préfectoral d'autorisation d'une installation classée (23 octobre 1986, TOS et 23 septembre 1982, Greenpeace), des arrêtés préfectoraux fixant les quantités d'eau que des personnes publiques sont autorisées à pomper dans une rivière et les quantités effectivement pompées (3 octobre 1985, Dupuy), de l'arrêté réglementant les rejets d'une entreprise (8 juillet 1982, David), des prescriptions imposées à une installation classée (14 novembre 1985, Les amis de la terre du Val-de-Seine), par exemple les prescriptions générales d'éloignement applicables aux élevages de chiens (14 février 1985, Clément), d'un arrêté préfectoral d'autorisation d'une installation classée accompagné des documents (enquête publique, étude d'impact, étude des dangers, délibération du comité départemental d'hygiène) l'ayant précédé (29 janvier 1987, Bonifas) ou d'un arrêté préfectoral mettant un maire en demeure de respecter diverses dispositions relatives à une décharge contrôlée de déchets ménagers (28 mars 1985, association de sauvegarde du Lido).

Qu'il soit soumis à déclaration ou à autorisation, le fonctionnement de ces installations nécessite l'établissement, par leurs responsables, de documents dont la Commission considère qu'ils sont, à de rares exceptions, communicables bien que n'ayant pas une provenance administrative.

Ils sont en effet établis dans le cadre d'une procédure administrative et, à ce titre, communicables.

Peuvent donc être communiquées les déclarations déposées par une entreprise pour l'application de la législation sur les établissements classés (14 janvier 1982, Cuvier), ou celles souscrites par les détenteurs d'appareils mettant en oeuvre des polychlorobiphényles dans une ville (4 décembre 1986, Les amis de la terre du Val-de-Seine). Mais des documents établis par une entreprise dans le cadre d'une demande d'autorisation ne peuvent être communiqués que lorsque la décision est prise. Ainsi en est-il pour un dossier déposé par une société à l'appui de sa demande d'agrément pour le ramassage des huiles usagées (conseil, 4 août 1986, préfecture de la Mayenne) ou pour une demande d'autorisation d'exploitation d'un dépôt de liquides inflammables, à l'exception des mentions portant atteinte au secret industriel et commercial (notice technique, coût des investissements) (12 mars 1987, Les amis de la terre de Meaux).

Plus délicate est la question de la communication d'études assurées par des sociétés privées dans le cadre de projets de prévention des pollutions. Après avoir initialement estimé que de tels travaux avaient le caractère de documents préparatoires et n'étaient donc pas communicables (29 juillet 1981, Les amis de la terre

du Cantal, pour une étude préliminaire d'environnement établie par une entreprise concernant l'implantation d'une usine de retraitement de résidus urbains), la Commission a finalement considéré qu'une suite favorable pouvait être donnée à la demande de communication (24 avril 1986, comité de défense du collectif de résidents de Sales, pour des études géophysiques et hydrogéologiques confiées à une société par un syndicat intercommunal de traitement d'ordures et relatives à un projet de décharge).

Enfin, un avis défavorable a été émis à la communication du programme des travaux de recherche établi par les titulaires de permis exclusifs de recherche minière, en raison de l'atteinte au secret industriel et commercial que celle-ci risquait d'entraîner (10 avril 1986, Info-uranium).

La mesure et la limitation des pollutions

La Commission a eu à se prononcer à de nombreuses reprises sur des demandes de documents retraçant des mesures de pollution. Elle donne de manière générale un avis favorable à cette communication : ainsi en est-il des résultats de mesures et de contrôles effectués en matière de pollution commise par une entreprise (conseil, 17 mars 1983, préfecture du Jura). Les mesures peuvent porter sur plusieurs années et concerner plusieurs établissements mais leur communication ne doit pas porter atteinte au secret industriel et commercial, en dévoilant par exemple un secret de fabrication ou des données de production (4 mars 1982, Greenpeace et 8 janvier 1987, Eaux et rivières de Bretagne).

Il peut s'agir des résultats de mesures effectuées sur les rejets polluants d'une centrale thermique (29 janvier 1987, Thomas), des résultats d'analyse relatifs au contrôle et à la surveillance de la salinité d'une nappe phréatique (8 janvier 1987, Thomas) ou de la valeur moyenne annuelle des rejets gazeux, liquides et solides d'établissements industriels sous réserve de l'atteinte au secret évoqué ci-dessus (conseil, 24 janvier 1985, ministère de l'Environnement).

Peuvent également être communiquées les analyses auxquelles il est procédé pour contrôler la qualité des eaux. Dans ce domaine, 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, 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 l'administration 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 préfet, 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 (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 concédant, 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 (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.

Sont également communicables des résultats de mesures de bruit réalisées dans le cadre de l'inspection des installations classées (29 janvier 1987, Charaux), des statistiques sur deux années concernant le nombre de contrôles de bruit effectués dans une ville et le nombre d'infractions constatées (29 janvier 1987, Loyer), des documents relatifs à des relevés de mesures acoustiques à proximité d'une autoroute (6 mai 1981, association des propriétaires de Champigny-sur-Marne), des résultats de mesures de radioactivité effectuées par le Service central de protection contre les rayonnements ionisants (SCPRI) en Lorraine à la suite de l'accident de Tchernobyl (2 octobre 1986, Fédération lorraine pour l'environnement), des résultats d'analyse d'effluents liquides d'un atelier de lixiviation de minerai d'uranium, à condition de protéger le secret industriel et commercial de l'établissement et en particulier le niveau de sa production (2 octobre 1986, Info-uranium), ou encore les analyses et documents de contrôle se rapportant aux boues et autres déchets traités par une station d'épuration et une usine d'incinération (15 novembre 1984, Comité de défense du collectif des résidents de Sales).

La Commission a eu également à se prononcer sur des demandes de communication de rapports établis à la suite de pollutions.

Ces rapports peuvent être dressés dans le cadre de la législation sur les installations classées. Un avis favorable est émis à leur communication sous réserve des exceptions prévues par la loi. Ainsi est communicable un rapport de l'inspection des installations classées établi après une pollution à condition de supprimer les informations nominatives mettant en cause des personnes nommément désignées (conseil, 7 mars 1983, ministère de l'Environnement).

Bien que la demande de ces documents s'insère souvent dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, la Commission ne soulève pas systématiquement l'exception prévue à l'article 6 de la loi, estimant que la communication ne porterait pas atteinte au déroulement proprement dit de la procédure. Ainsi a-t-elle estimé qu'un rapport du service des mines concernant des installations classées était en l'espèce communicable à une personne en procès avec le propriétaire de ces installations (conseil, 15 décembre 1983, préfecture du Vaucluse) et qu'un rapport établi par une préfecture sur les nuisances sonores occasionnées par le fonctionnement d'une installation classée pouvait être communiqué à l'avocat de la personne sur la plainte de laquelle a été établi le rapport (conseil, 20 février 1986, préfecture d'Ille-et-Vilaine).

Les documents relatifs à l'urbanisme

On distinguera les documents se rapportant aux règles d'urbanisme de ceux ayant trait aux opérations d'urbanisme.

Les règles d'urbanisme

Les plans d'occupation des sols

L'élaboration d'un plan d'occupation des sols (POS) s'opère suivant trois grandes phases : la confection et l'adoption du projet, l'enquête publique et l'approbation du plan lui-même. Les deux premières phases font l'objet de l'essentiel des demandes de communication de documents administratifs.

La confection du projet de POS donne lieu à des réunions de groupe de travail organisées en dehors du conseil municipal. Les procès-verbaux du groupe de travail sont communicables à compter seulement de l'adoption définitive du projet par le groupe (Conseil d'État 1983, Alurely ; 5 juin 1986, Ambroise ; 23 octobre 1986, Gaucher). La Commission considère que ces procès-verbaux sont alors des documents achevés. Le projet de POS est, lui, communicable dès qu'il a été arrêté par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public compétent, car il acquiert, à ce stade de la procédure, le caractère de document achevé, quelle que soit la décision ultérieure relative à sa publication (conseil, 30 janvier 1986, chambre de l'agriculture de l'Hérault ; conseil, 13 mars 1986, commune de Plailly). Est aussi communicable une convention passée entre une commune et l'État relative aux modalités de mise à disposition de la ville des services de la DDE pour l'élaboration du POS (10 janvier 1985, association Les amis de la terre du Val-de-Seine).

Pendant la période d'ouverture de l'enquête publique, la communication de l'ensemble du dossier d'enquête ne peut se faire que selon les modalités des articles L.123.1 à L.123.12 du code de l'urbanisme (20 février 1986, Lecoq). Mais des lettres adressées au commissaire-enquêteur (23 octobre 1986, Sellin) ou des remarques faites par des services techniques municipaux sur un registre d'enquête publique (2 octobre 1986, Les amis de la terre du Val-de-Seine) ne constituent pas, en eux-mêmes, des documents préparatoires et sont donc communicables même si la procédure d'enquête n'est pas parvenue à son terme. Le rapport et les conclusions du commissaire-enquêteur relatifs à la révision d'un POS sont communicables dans les mêmes conditions que ceux établis dans le cadre de l'élaboration initiale du POS, c'est-à-dire dès la clôture de l'enquête (conseil, 9 janvier 1986, commune de Mimet ; 30 avril 1987, Bo).

Sont communicables le rapport de présentation, les documents graphiques, l'annexe relative aux emplacements réservés et le registre mis à la disposition du public, (conseil, 5 juin 1986, commune d'Angoulême). Peuvent également être communiqués le rapport de l'expert-géomètre (12 septembre 1985, Sylva), les conclusions du commissaire-enquêteur à l'issue de l'enquête quand bien même

celle-ci aurait été annulée (conseil, 11 septembre 1986, préfecture du Jura). En définitive, tous les documents se rattachant à l'enquête publique sont communicables dès que celle-ci est close.

Un POS approuvé, comme les documents graphiques qui l'accompagnent, est communicable (8 mars 1984, Charnay ; 15 janvier 1987, Monrozier). Est également communicable le dossier de l'ancien POS d'une commune sous réserve, s'il n'a pas été approuvé, qu'il ait au moins été adopté par le groupe de travail chargé de son élaboration (11 octobre 1984, Les amis de la terre du Val-de-Seine).

Les autres règles d'urbanisme

La Commission s'est parfois prononcée sur des demandes de communication de documents administratifs ayant trait à d'autres règles que le POS.

Elle a d'abord eu l'occasion de rappeler que la communication d'un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme est du ressort de la DDE (conseil, 13 mars 1986, commune de Plailly). Elle a émis un avis favorable à la communication de la liste des documents d'urbanisme couvrant le territoire d'une commune (24 octobre 1985, Monrozier), de l'arrêté interministériel concernant le plan d'urbanisme directeur de plusieurs communes (15 janvier 1987, Monrozier), enfin de la lettre de réclamation adressée par un tiers à une DDE au sujet d'infractions à la réglementation de l'urbanisme qu'aurait commises le requérant (14 février 1985, Delaunay). Par ailleurs, la lettre d'une commune manifestant son intention d'adhérer au plan d'aménagement et des actions foncières du département et la réponse du département à cette lettre sont communicables dès que le conseil municipal a délibéré sur la question, ces documents devant être regardés, antérieurement à la délibération, comme préparatoires à la décision de la commune (conseil, 10 avril 1986, commune de Mimet).

Les opérations d'urbanisme

On examinera successivement l'enquête publique et les procédures qui s'y rattachent, les opérations d'aménagement et la réalisation d'équipements collectifs.

L'enquête publique et les procédures connexes

Le recours à l'expropriation qu'impose la mise en oeuvre de vastes opérations d'aménagement nécessite de procéder à une enquête d'utilité publique.

La Commission estime que le public a le droit, dès l'ouverture de l'enquête publique préalable à la création d'une zone d'aménagement, d'obtenir communication du dossier d'enquête dont le contenu est fixé par les dispositions réglementaires. Pour obtenir communication des autres pièces préparatoires à la création de la zone, qui n'ont pas été versées au dossier d'enquête, il doit attendre l'interven-

tion de la décision créant la zone (conseil, 10 juillet 1986, commune de Rueil-Malmaison ; conseil, 21 mai 1987, préfecture de l'Isère). Mais n'est pas communicable un plan préparatoire à un dossier d'enquête publique et d'enquête parcellaire, car il s'agit d'un document préparatoire à une décision à intervenir (conseil, 20 octobre 1983, district urbain du Puy-en-Velay). En revanche, sont communicables un dossier d'enquête parcellaire (conseil, 28 mai 1980, préfecture de Charente-Maritime), le rapport du commissaire-enquêteur sur l'enquête parcellaire effectuée en vue de l'expropriation (conseil, 17 mars 1983, ministère de l'Urbanisme et du Logement) ; ces rapports sont communicables dans leur totalité et non pas seulement les conclusions du commissaire-enquêteur (conseil, 23 septembre 1982, ministère de l'Urbanisme et du Logement). Peuvent aussi être communiqués les correspondances et arguments reçus directement par un commissaire-enquêteur (conseil 14 avril 1983, préfecture de Charente-Maritime ; conseil, 13 mars 1986, préfecture des Alpes-de-Haute-Provence), le dossier de soumission à l'enquête publique d'une ZAC (28 mars 1985, association pour la sauvegarde du Val-d'Isère), les avis émis par le commissaire-enquêteur dans le cadre de l'enquête d'utilité publique relative à une ligne de métro (1^{er} décembre 1983, SOS-Défense). La Commission s'est également prononcée en faveur de la communication du procès-verbal de l'enquête publique effectuée en vue du déclassement d'une partie du domaine public communal à condition de préserver l'anonymat des personnes intervenues dans l'enquête (conseil, 8 juillet 1982, commune de Bouc-Bel-Air) et des conclusions du commissaire-enquêteur à la suite d'une enquête publique menée pour la délimitation du domaine public maritime bien que la procédure de délimitation ne soit pas achevée (conseil, 13 mars 1986, préfecture de la Haute-Corse).

Un avis favorable a aussi été donné à la communication d'un dossier de déclaration d'utilité publique (28 mai 1980, Idier) ; en revanche, un dossier préparatoire à une déclaration d'utilité publique comprenant notamment une liste de candidats à la construction ne peut être communiqué (4 juillet 1985, Laurent).

La communication de l'évaluation des domaines, qui sert à fixer le montant de l'indemnité arrêtée par le juge de l'expropriation, suscite un intérêt légitime. La Commission estime que cet avis n'est pas communicable tant que l'indemnité n'est pas définitivement fixée (24 juin 1982, Monfort), et cela même si le demandeur est propriétaire du bien qui fait l'objet de l'évaluation (9 janvier 1986, Caponecchia). Si l'estimation des domaines figure dans un dossier préalable à une enquête d'utilité publique, elle doit être soustraite de ce dossier avant communication de celui-ci (conseil, 24 février 1983, commune de Saint-Coulomb). Il s'agit, en effet, d'un document préparatoire à une décision à intervenir (conseil, 20 octobre 1981, commune de Guidel ; conseil, 29 octobre 1981, district de Poitiers).

Les opérations d'aménagement

On peut distinguer les demandes de documents relatifs aux ZAC, aux lotissements et autres opérations urbaines.

Les zones d'aménagement concerté (ZAC)

Sont communicables le dossier, détenu par une mairie, relatif à la réalisation d'une ZAC (conseil, 24 avril 1986, commune de Marange-Silvange), comme celui relatif à sa création (10 juin 1981, Moreau), ou à son extension (5 juin 1979, Perna). La communication d'un dossier de ZAC ayant fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique annulée par un tribunal administratif ne porte pas atteinte à la procédure d'appel engagée devant le Conseil d'État (conseil, 20 octobre 1983, préfecture des Hauts-de-Seine). Sont également communicables un rapport de l'Inspection générale de l'administration relatif à la réalisation d'une ZAC (12 mars 1980, commune d'Othis), ainsi que la correspondance d'un ministre à un préfet (28 mars 1985 Fova-Badinga) ou d'un préfet à un maire (3 octobre 1985, association Les amis de la terre du Val-de-Seine) au sujet d'une ZAC, la communication incombant au destinataire de la lettre.

Ont fait l'objet d'un avis défavorable la communication d'un dossier préparatoire à la réalisation d'une ZAC (24 février 1983, association Vivre à Vauhallan) ainsi que celle des demandes des entreprises désirant s'installer sur une telle zone en raison de l'atteinte au secret industriel et commercial (4 juillet 1985, association Les amis de la terre) que la communication comporterait.

Les lotissements

Ils constituent un autre type d'opérations d'aménagement prévu au code de l'urbanisme. Une demande d'autorisation de lotir est communicable seulement après que la décision statuant sur la demande ait été prise (conseil, 30 janvier 1986, commune de Charleville-Mézières). L'autorisation de lotissement accordée (conseil, 12 janvier 1984, commune d'Asnières-sur-Oise) et l'arrêté préfectoral portant création du lotissement ainsi que les correspondances échangées entre le lotisseur et la commune (conseil, 26 juin 1986, commune de Dommartin-les-Remiremont), l'avis technique des services de l'équipement (5 décembre 1985, association Le grand essart de la grange) peuvent également être communiqués ainsi qu'un dossier d'enquête parcellaire relatif à la création d'un lotissement (28 mai 1980, Blanc), les plans de composition (26 mai 1983, Bo), le cahier des charges (4 novembre 1982, Riva) ou la liste des bénéficiaires des lots vendus et la liste des bénéficiaires de lots en option (conseil, 29 novembre 1984, commune de Lunel ; 13 décembre 1984, Benoit). En définitive, l'ensemble du dossier d'autorisation de lotissement peut être communiqué (13 juin 1985, Peaudecerf).

Les autres opérations d'aménagement

Des documents ne se rattachant pas nécessairement à la création de ZAC et de lotissements ont aussi fait l'objet de demandes de communication. Des avis favorables ont été émis à la communication d'un acte établissant une cession de terrains intervenue entre une commune et l'État (conseil, 15 mai 1986, commune de Chatenay-Malabry), d'une convention d'aménagement entre une commune et une société privée (17 juin 1982, association Vivre en montagne), d'une lettre d'un directeur régional de l'équipement à un maire lui indiquant le prix de terrains appartenant déjà à une personne publique et dont l'acquisition par la commune est

envisagée (12 septembre 1985, Les amis de la terre du Val-de-Seine), de délibérations d'un conseil municipal relatives à l'aménagement d'un front de mer (5 décembre 1985, Montakis), de documents relatifs à l'occupation temporaire du domaine public (10 juin 1981, Govys). En revanche, un avis défavorable a été donné à la communication d'une étude d'urbanisme, réalisée par une DDE, constituant un document inachevé (8 septembre 1983, Sidot) et d'une étude préalable à des opérations d'urbanisme réalisée par l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France, les décisions que préparait cette étude n'étant pas intervenues (18 décembre 1986, Heidet).

L'activité des associations foncières urbaines a également donné lieu à des demandes de documents. Le procès-verbal des délibérations d'une association foncière prescrivant des travaux (14 novembre 1985, Paty) et des documents relatifs au coût d'une étude confiée par une association foncière à un cabinet privé (8 septembre 1983, association des propriétaires Longevillais) peuvent être communiqués.

La réalisation d'équipements collectifs

On peut distinguer les documents relatifs à l'édification de bâtiments collectifs, ceux relatifs à l'assainissement et ceux relatifs à la voirie.

L'édification de bâtiments à usage collectif. Les demandes de documents se rattachant à ce domaine se sont heurtées à un assez grand nombre d'avis défavorables parce qu'elles portent, pour beaucoup, sur des projets. Ainsi, un avis défavorable a été émis sur la communication d'une étude des services municipaux relative à l'implantation d'une gare routière (6 septembre 1984, Chegnier), de documents techniques et financiers concernant la construction d'une nouvelle piscine municipale (5 juillet 1984, Chanche), de documents détenus par des services municipaux relatifs à un projet de création d'une résidence pour personnes âgées, le projet en étant seulement au stade des études de faisabilité (11 septembre 1986, Bo). La Commission a toutefois admis une exception à ce principe en se déclarant favorable à la communication, par une commune, d'une enquête de faisabilité en vue de la réalisation d'un nouveau port de plaisance bien que ce document ait un caractère préparatoire, le conseil municipal ayant souhaité que ce document soit rendu public dès le stade préliminaire de la procédure engagée (15 mai 1986, association « Vivre à Trebeurden »).

La Commission a par ailleurs donné un avis favorable à la communication d'un dossier d'unité touristique nouvelle (17 mars 1983, Compagnie technique et financière), des devis et factures relatifs à la rénovation et à la construction d'une nouvelle mairie à l'exception des offres des entreprises non retenues couvertes par le secret industriel et commercial (24 octobre 1985, Castelluci), de plans et de devis de la deuxième tranche de construction d'un plateau omnisports, dans la mesure où ils ont été approuvés (conseil, 4 décembre 1986, commune de Revel), de documents attestant du coût des études, de la maquette et des travaux de réfection de toiture d'une salle polyvalente (19 février 1987, Longequeue).

L'assainissement. Les questions touchant à l'assainissement des eaux font l'objet d'un bon nombre de demandes. Un avis favorable a été émis sur la communication d'un projet d'assainissement et des plans correspondants, à condition que le document soit achevé (conseil, 20 octobre 1983, commune de Velzic), d'une délibération d'un conseil municipal instituant un droit de branchement dans le réseau d'assainissement communal (24 octobre 1985, Lefevre) ainsi que de la liste des personnes d'une commune assujetties à la taxe d'assainissement. Peuvent également être communiqués une autorisation d'assainissement accordée à un particulier (4 décembre 1986, Braud), le plan du réseau public d'écoulement des eaux d'une rue (24 avril 1986, Calmels) et les statuts d'un syndicat intercommunal de distribution d'eau ainsi que la convention entre le syndicat et une commune (9 janvier 1986, Konrad).

La voirie est le troisième grand domaine ayant suscité l'intérêt du public en matière d'équipements collectifs.

Ont fait l'objet d'un avis favorable la communication d'un rapport de la direction des routes au ministère de l'Environnement sur la déviation d'une route (27 février 1980, commune de Saint-Marceau), une note d'une DDE ordonnant des travaux de renforcement d'une route (11 septembre 1986, Fédération nationale des travaux publics), la lettre d'un sous-préfet à un préfet concernant l'aménagement d'un chemin de desserte (18 décembre 1986, Buffler), le certificat de bornage d'un chemin rural situé sur le domaine privé d'une commune (2 octobre 1986, Guion), des statistiques relatives à l'utilisation d'un parc de stationnement (13 décembre 1984, Les amis de la terre du Val-de-Seine).

Peuvent également être communiquées des lettres entre un maire et un préfet au sujet de l'implantation d'un panneau publicitaire (10 juillet 1986, association Les amis de la terre du Val-de-Seine) ainsi qu'une convention de mobilier urbain passée entre une entreprise et une commune, qui constitue un document administratif au même titre que toutes les conventions passées par les collectivités territoriales (2 octobre 1986, Société plan indicateur guide de la ville).

Enfin, ne constituent plus des documents préparatoires, et peuvent donc être communiqués, l'évaluation du coût de la construction envisagée d'une voie communale (conseil, 26 juin 1986, commune des Gets) et les rapports réalisés par un bureau d'étude sur le plan de déplacement urbain d'une ville (30 avril 1987, Brunet), lorsque ces documents sont très anciens. Mais le compte-rendu d'une réunion de travail relative à l'aménagement projeté de la traversée d'une route constitue un document préparatoire tant que la décision n'est pas intervenue (5 novembre 1986, association Les amis de la terre du Val-de-Seine).

Les documents relatifs à la construction et au logement

Une distinction s'impose entre les documents relatifs à la construction et ceux relatifs à l'habitation.

Construire

Les documents cadastraux

La Commission estime que la communication d'une matrice cadastrale résulte d'un usage ancien que la loi du 17 juillet 1978 n'a ni pour objet, ni pour effet de restreindre (10 avril 1986, Sarfati). Aussi a-t-elle toujours émis un avis favorable à la communication de ce document, détenu en mairie (conseil, 17 mars 1983, commune d'Aulnay-sur-Iton ; conseil, 8 janvier 1987, commune du Barcares). Un avis favorable est donné à la reproduction des plans cadastraux (conseil, 13 mars 1986, commune de Soulac-sur-Mer) ou d'un extrait de matrice cadastrale (conseil, 30 avril 1987, commune de la Croix-Valmer), sous réserve des moyens de reprographie disponibles.

L'extrait cadastral peut évidemment être communiqué à l'intéressé ; il peut également être communiqué à un tiers (30 avril 1987, Société des travaux dauphinois). La communication des matrices cadastrales relatives aux impôts locaux ne doit toutefois pas avoir pour conséquence de porter atteinte au secret industriel et commercial ; un avis défavorable est donc émis à la communication des éléments servant de base au calcul de la taxe professionnelle (conseil, 18 décembre 1986, commune de Rians).

La construction

L'autorisation de construire

Les préalables à l'autorisation de construire sont la délivrance d'un certificat d'urbanisme et le dépôt d'une demande de permis de construire. S'agissant des certificats d'urbanisme, la Commission émet un avis favorable à leur communication (27 février 1980, Breton ; 10 mai 1984, Frakowiak) ainsi qu'au registre des certificats d'urbanisme (1^{er} octobre 1980, Lopez ; 15 décembre 1983, Aussel), même à des personnes n'ayant pas d'attache avec la commune (conseil, 29 septembre 1983, commune de Bauilliers). Le dossier d'instruction de la demande de certificat d'urbanisme sollicité par le requérant est également communicable (29 mars 1984, Orcil), ainsi que la lettre d'un préfet à un maire relative à la délivrance d'un certificat d'urbanisme négatif (14 février 1985, Rousvoal).

En revanche, la Commission émet un avis défavorable à la communication de demandes de permis de construire tant que la décision n'est pas rendue, estimant qu'il s'agit d'un document préparatoire à la prise de cette décision (conseil, 3 février 1983, commune du Chesnay ; conseil 5 mai 1983, commune de Giromagny ; conseil 13 décembre 1984, commune de Barlenx). Dès que la décision est prise, ces documents sont communicables et c'est le cas en particulier de plans joints aux demandes (conseil, 8 juillet 1982, ministère de l'Intérieur).

Dès que la décision est rendue, sont communicables un rapport de l'inspection générale de l'Équipement relatif aux difficultés d'obtention d'un permis de

construire (conseil, 25 mars 1982, ministère de l'Urbanisme et du Logement), un rapport sollicité par un préfet, pour son information, auprès d'une DDE et qui a servi de base à un refus d'octroi de permis de construire (conseil, 17 juin 1982, préfecture de Charente-Maritime), l'ensemble des avis mentionnés sur une décision de refus de permis de construire (14 janvier 1981, Beaugirard), et en particulier l'avis de la Commission d'urbanisme (12 novembre 1980, Bosquet), d'un maire (17 mars 1983, Le Guen), de la Commission permanente du permis de construire ou de la DDE (19 novembre 1981, Société civile La Font de l'Ange). Sont communicables, sous les mêmes conditions, les réserves émises à l'octroi d'un permis de construire par les services de sécurité d'une ville (20 mai 1981, Scholem), et le dossier d'instruction de la régularisation de modification du permis de construire demandé par le requérant (19 décembre 1985, Dumarets).

La Commission a eu également à se prononcer sur des demandes ayant trait à la Commission départementale d'urbanisme (CDU). Elle a considéré qu'étaient communicables les avis exprimés par la CDU aux auteurs des projets examinés, c'est-à-dire aux architectes (conseil, 8 juillet 1982, préfecture des Alpes-Maritimes), le procès verbal d'une CDU (28 mai 1980, Bouchez) ainsi que la date et l'ordre du jour de la prochaine séance d'une CDU (24 octobre 1981, Alurely).

Bien évidemment, la Commission estime que le permis de construire est un document administratif communicable (conseil 28 mai 1980, préfecture de Seine-Saint-Denis ; conseil 14 octobre 1983, commune de Bayonne ; conseil 30 avril 1987, commune de Seuil). La totalité du dossier de permis de construire, y compris le dossier préparatoire (conseil 12 janvier 1984, commune de Chamonix ; conseil 20 février 1986, commune de Goersdorf), est communicable à quiconque en fait la demande (conseil 19 décembre 1985, DDE des Landes et conseil 26 mai 1983, préfecture du Morbihan) ; cette communication peut avoir lieu à tout moment à compter de l'intervention de la décision administrative (conseil 18 avril 1985, commune de Bordeaux), quand bien même le permis aurait été délivré il y a plus d'un demi siècle (conseil 30 avril 1987, commune de la Garenne-Colombes).

Est communicable à une entreprise privée un registre des permis de construire, étant entendu que celle-ci doit respecter les dispositions de l'article 10 de la Loi excluant la possibilité d'utiliser à des fins commerciales les documents communiqués (conseil 14 novembre 1985, commune de Fressenneville). De la même façon, est communicable à un tiers un permis de construire accordé à l'acquéreur d'un bâtiment bien que la vente ait été annulée postérieurement à la délivrance du permis, sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique (conseil 30 janvier 1986, commune de Saint-Vital).

Les règles régissant les *documents relatifs à la démolition* sont identiques. Sont communicables la demande de permis de démolir déposée par un particulier et le plan correspondant ainsi que l'arrêté préfectoral accordant le permis (10 mai 1984, SARL Alpes-Rhône Informatique), une délibération d'un conseil municipal ayant autorisé le maire à faire procéder à la démolition d'un immeuble communal (24 avril 1986, Juge), une lettre d'un maire à une DDE demandant la démolition de bâtiments vétustes dans sa commune (11 septembre 1986, Les amis de la terre du Val-de-Seine).

La construction et ses suites

La profession d'architecte a donné lieu à des demandes de communication de documents. Plus précisément, la Commission a émis un avis favorable à la communication des dossiers présentés devant les conseils régionaux de l'Ordre des architectes et ayant servi de fondement aux décisions de ces conseils refusant l'agrément des demandeurs (10 décembre 1980, Gras ; 4 novembre 1982, Musslin).

Les travaux de construction ou la constatation de fin de travaux donnent naissance à des documents dont la Commission considère qu'ils sont communicables.

Il en est ainsi d'un certificat de conformité délivré à une société civile immobilière (26 mai 1983, SOS-Défense), d'un rapport ayant servi de base au refus du certificat de conformité (1^{er} avril 1981, Aufort), d'un rapport des services de l'équipement sur des irrégularités de construction (12 novembre 1980, Audureau), de la déclaration d'ouverture de chantier établie par un tiers à la suite de la délivrance d'un permis de construire (10 décembre 1981, Defer), de la constatation d'absence d'infraction en matière de permis de construire faite par un agent assermenté (23 septembre 1982, Germain), de la plainte d'un maire déposée auprès d'une DDE concernant l'implantation d'un abri de jardin sur le terrain du demandeur (28 mars 1985, Guillambert).

Signalons enfin qu'à l'occasion d'une demande de conseil relative à la communication de permis de construire, la Commission a estimé que seules les demandes systématiques et abondamment répétées de pièces identiques peuvent être considérées comme abusives et justifier de ce fait un refus (conseil 21 mai 1987, commune de Sainte Geneviève-des-Bois).

L'urbanisme commercial

Les projets d'urbanisme commercial de grande ampleur sont soumis pour autorisation à la commission départementale d'urbanisme commercial. Les procès-verbaux de ces réunions sont communicables sous réserve d'atteinte au secret industriel et commercial (par exemple chiffres d'affaires prévisionnel...), et à l'exclusion des extraits ayant un caractère nominatif (29 janvier 1987, association des commerçants de Limoges). Le document produit par une société civile immobilière devant une CDUC qui constitue la demande d'autorisation d'urbanisme commercial n'a plus un caractère préparatoire lorsque la décision a été prise et peut donc être communiqué (conseil 30 janvier 1986, préfecture de la Sarthe).

Habiter un logement

Les organismes qui pourvoient à l'habitation sont l'objet de nombreuses demandes de communication de documents administratifs. Il convient de faire la part de celles qui sont relatives au fonctionnement interne des offices HLM d'abord, de celles relatives à l'obtention d'un logement ensuite, de celles ayant trait aux conditions de logement enfin.

Le fonctionnement interne des offices HLM

Les demandes relatives au fonctionnement des organismes chargés de la gestion des HLM n'ont jamais fait l'objet d'avis défavorables de la Commission.

Celle-ci s'est prononcée en faveur de la communication de rapports, l'un émanant de l'inspection générale de l'équipement concernant la société HLM de Lille (conseil 23 septembre 1982, ministère de l'Urbanisme et du Logement), l'autre du ministère de l'Équipement conduite dans un office (conseil 9 janvier 1986, office public départemental HLM d'Ille-et-Vilaine). La Commission s'est également prononcée en faveur de la communication de documents émanant des HLM, qu'il s'agisse de procès-verbaux émanant des conseils d'administration de sociétés HLM (conseil 17 juin 1982, commune de Verquin) ou d'offices (12 septembre 1985, Landraud), en particulier d'un extrait de procès-verbal relatif à certains éléments de rémunération de la femme du demandeur, concierge d'un immeuble de l'office (15 novembre 1984, Caron). Un avis favorable a également été émis à la communication de documents budgétaires et financiers ayant servi de base à la détermination du prix d'équilibre de six programmes immobiliers d'un office (3 octobre 1985, Fédération du logement de Paris) ou de documents relatifs au personnel, tels que les effectifs d'assistants techniques d'un office (9 mai 1985, Even), les éléments statutaires concernant les titulaires d'emplois de chargés de mission nouvellement créés dans un office (24 octobre 1985, Landraud) ou de documents rapportant les motifs de refus de réintégration des demandeurs parmi les personnels d'un office à la suite d'une période de disponibilité (7 mars 1985, Martet).

L'obtention d'un logement

Parce que le logement est un élément essentiel de la vie privée, les demandes le concernant sont, plus que d'autres, susceptibles de faire l'objet de l'application des exceptions mentionnées aux articles 6 et 6 bis de la loi.

Un avis favorable est rendu lorsque le document demandé concerne le requérant et lui seul, qu'il s'agisse d'un dossier administratif établi par la caisse d'allocations familiales et transmis à la commission départementale de l'aide personnalisée au logement (19 décembre 1985, la maison de la défense), d'un dossier d'un office public HLM relatif au demandeur, locataire de cet office (18 avril 1985, Bigot), du dossier du demandeur tendant à l'obtention d'un relogement devant un office public d'HLM (15 novembre 1984, Mehamha et 30 mai 1985, Bourderon), du dossier de l'intéressé relatif à sa demande de prêt d'accession à la propriété (20 février 1986, Delannay), des pièces d'un dossier contentieux, des correspondances entre un office HLM, la caisse d'allocations familiales, les services sociaux, un député et la commission des expulsions, et du rapport de l'assistante sociale de l'office relatif au demandeur (13 décembre 1984, Delannay).

En revanche, la Commission a émis un avis défavorable à la communication à un tiers d'un questionnaire rempli en vue d'obtenir un logement HLM et indiquant les diverses personnes destinées à vivre dans ce logement (conseil 20 octobre 1983, préfecture des Deux-Sèvres), de l'avis de la commission spéciale d'un

bureau d'aide sociale, chargée d'examiner la situation des personnes menacées d'expulsion (30 mai 1985, Berthon), de la liste des résidents d'un office d'HLM (12 septembre 1985, Mehamha), sans que cela fasse obstacle à la communication du parc immobilier de cet office, du fichier général des locaux à usage d'habitation établi en vue de déterminer les locaux vacants, innocupés ou insuffisamment occupés en application de l'article L.621.1 du code de l'urbanisme (2 octobre 1986, Divier), d'une demande de logement effectuée par un tiers (16 décembre 1982, Van Overbeck).

Enfin, la Commission a émis un avis favorable à la communication, au propriétaire d'un local, de la demande de changement d'affectation de ce local d'habitation présentée par le locataire devant une DDE (19 novembre 1981, Maillard), à un tiers, de l'arrêté préfectoral autorisant un propriétaire à changer l'affectation du rez-de-chaussée de son pavillon (conseil 11 septembre 1986, préfecture du Val-d'Oise), et d'un bail de location d'un bâtiment appartenant à un particulier, passé par une commune dans les conditions de droit commun (conseil 26 mai 1986, commune de Chépy).

Les conditions de logement

Certaines demandes de communication de documents ont trait à des travaux réalisés dans des logements qui appartiennent à des personnes pouvant être rangées dans l'une des catégories mentionnées à l'article 2 de la loi. Ainsi la Commission a émis un avis favorable à la communication des décomptes et justificatifs des charges d'un appartement d'un office public HLM (12 septembre 1985, la maison de la défense), des bons de commande des travaux réalisés dans le logement de l'intéressé, situé dans un HLM, après son départ (29 novembre 1984, Tessier), du descriptif du chantier d'un immeuble d'un office public HLM, en particulier les volets et doubles vitrages (12 mars 1987, Gomel).

Un avis favorable a également été donné à la communication de factures d'électricité (émanant d'EDF) et d'eau (émanant de la compagnie générale des eaux) concernant l'immeuble du requérant (8 mars 1984, Morizon), et des factures d'eau adressées annuellement par une commune au syndic de l'immeuble dont le requérant est propriétaire (13 décembre 1984, Galinet).

D'autres demandes ont trait aux conditions de sécurité et de salubrité des logements. Il s'agit essentiellement de documents émanant de services administratifs municipaux ou départementaux. Ainsi un avis favorable a été donné à la communication d'un rapport d'insalubrité établi par la ville de Paris concernant l'appartement et l'immeuble de l'intéressé (4 novembre 1982, Bernardet), du compte-rendu d'une visite de logement (8 septembre 1983, Moiraud), du dossier établi par une commune, relatif aux nuisances causées par le passage d'un conduit de cheminée dans la chambre du demandeur (13 décembre 1984, SOS-Défense), d'un dossier, établi par une DDASS, concernant le logement dont l'intéressé est locataire et qui est devenu insalubre (10 janvier 1985, Lagree), des prescriptions imposées à un immeuble en matière de sécurité (15 novembre 1984, Lintingre). En revanche, la Commission s'est déclarée défavorable à la communication d'un

rapport dressé par un inspecteur de la salubrité à la suite d'une intoxication oxycarbonée ayant entraîné la mort de deux personnes, en raison des mentions nominatives relatives au propriétaire de l'immeuble contenues dans ce document (conseil 20 février 1986, commune d'Angers). La Commission a également estimé que des déclarations, déposées en mairie, établissant les dégâts subis par des particuliers à la suite d'une tempête, sont des documents administratifs dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée. En conséquence, seuls les auteurs de ces documents peuvent en avoir communication (conseil 30 avril 1987, commune de Saint Privat).

Troisième partie

La jurisprudence de la Commission d'accès aux documents administratifs 1986-1987

L'action des collectivités locales

Les documents locaux regroupent traditionnellement deux grands secteurs qui suscitent l'intérêt des usagers :

- un secteur administratif qui englobe, notamment, les délibérations et les arrêtés des responsables locaux, mais cette catégorie s'étend également aux contrats des collectivités et des établissements ;
- un secteur financier qui comprend, en particulier, les budgets et les comptes et qui s'étend aux pièces justificatives figurant à l'appui des documents généraux.

La période 1986-1987 a permis à la Commission, tout en confirmant sa jurisprudence traditionnelle, d'apporter d'utiles précisions sur les conditions de communication des documents locaux en fonction de trois critères essentiels : la compétence, les caractéristiques de la demande et la nature du document sollicité.

La compétence

Les autorités locales qui font l'objet des demandes de consultation ou de délivrance de documents, sont parfois amenées à édicter des mesures réglementant le droit d'accès. Cette tendance a fourni l'occasion à la Commission de rappeler qu'elle n'est pas compétente pour apprécier la légalité de ces arrêtés municipaux (26 juin 1986, Cousarier c/commune de Vaux-Marquenneville) ou pour résoudre les difficultés que rencontre l'utilisateur titulaire d'un avis favorable (2 octobre 1986, Blanchet).

En revanche, la Commission se reconnaît la possibilité, en statuant sur un refus de communication, d'indiquer qu'un arrêté qui décide que des documents ne seront plus envoyés au demandeur, même moyennant paiement, n'est pas compatible avec les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 (26 juin 1986, Cousarier, déjà cité).

De même, la Commission s'interdit de fixer un tarif pour la délivrance de photocopies, mais à l'occasion indique ce qui lui paraît compatible avec la loi et ce qui lui paraît excessif : c'est ainsi que le prix de la photocopie fixé à 2F ou à 1,50F (11 septembre 1986, Goby et 4 décembre 1986, Brailler) n'a pas paru excessif alors qu'un prix de 10F semble incompatible avec l'exercice du droit de communication (21 mai 1987, Fabacher c/commune de Wingersheim).

Les caractéristiques de la demande

La Commission a, bien sûr, eu le loisir, de rappeler que la saisine doit avoir été précédée d'une demande auprès de l'administration concernée (11 septembre 1986, Groz) et que la demande doit porter sur un document existant. C'est ainsi que la demande concernant les éléments ayant servi de base au calcul du dégrèvement partiel de la taxe d'habitation constitue une demande de renseignements ou de motivation, à ce titre irrecevable devant la Commission (15 mai 1986, Gay). De la même manière, une demande de documents, qui s'apparentait à une demande de vérification des comptes d'une association subventionnée, a été déclarée irrecevable par la Commission (2 avril 1987, Meyer).

La nature des documents demandés

Outre les délibérations, arrêtés, budgets ou contrats des collectivités locales, la Commission a eu l'occasion, avant l'intervention de la loi du 5 janvier 1988 (voir annexe 1, supra), de reconnaître le caractère communicable des avis budgétaires des chambres régionales des comptes (10 avril 1986, Boyé) ou de leurs interventions administratives auprès des organismes contrôlés (23 octobre 1986, Duprey).

S'agissant des avis budgétaires, qui sont en principe des actes préparatoires, la Commission a précisé (11 juin 1987, Heilaud) qu'ils deviennent communicables après que le délai imparti aux commissaires de la République pour statuer définitivement est écoulé et, en ce cas, le document peut être demandé à la chambre régionale des comptes, auteur de l'avis.

La Commission a encore considéré que sont communicables : l'arrêté préfectoral portant désignation des membres de la commission de réforme départementale instituée par le décret n° 86-442 du 14 mars 1986 (2 juillet 1987, Vincent) ; la délibération d'un « groupe de travail du POS » en date du 18 mars 1981, en raison de l'ancienneté du document qui lui ôtait son caractère préparatoire (21 mai 1987, Pardevigne) ou le plan ORSEC-RAD du département de Seine-et-Marne sous

réserve des mentions pouvant porter atteinte à la sécurité publique ou au secret de la Défense nationale (12 mars 1987, Les amis de la terre de Meaux).

En ce qui concerne les documents financiers, il est rappelé que les documents se rapportant à des opérations déterminées doivent bien sûr être clairement individualisés (10 avril 1986, Boyer). Au niveau local, les exceptions au droit de communication prévues à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 qui sont le plus souvent mises en oeuvre partiellement ou totalement, sont celles tirées du secret de la vie privée et du secret industriel et commercial.

En ce qui concerne le respect de la vie privée, la Commission écarte la communication des parties d'un document qui sont de nature à révéler le niveau de rémunération des agents locaux (20 février 1986, Ricard) et ce critère traditionnel est appliqué dans les cas suivants : lorsque le registre de comptabilité d'une commune permet de connaître la rémunération et le numéro de compte bancaire des agents (30 avril 1987, Leroux) ; quand les pièces comptables d'un Bureau d'aide sociale permettent de connaître les allocataires de l'aide sociale (11 septembre 1986, Goby) ou lorsque les frais de participation à une classe de neige ou de nature sont modulés en fonction des revenus (24 avril 1986, Goby). En revanche, le secret de la vie privée n'est pas retenu lorsque le calcul d'une prime de technicité se fait, non en fonction de la rémunération mensuelle de l'agent, mais en fonction d'un montant de travaux (24 avril 1986, Poiré).

Le secret de la vie privée est également en cause lorsqu'il s'agit de connaître le nom des postulants à un emploi communal dont la liste n'est pas réglementairement publiée (29 janvier 1987, Bonnaire), des bénéficiaires de l'allocation logement (2 avril 1987, Glad), des locataires dont la liste est annexée au protocole d'accord conclu le 31 décembre 1985 entre l'OPHLM de la Courneuve et les amicales de locataires de la Confédération nationale du logement (11 juin 1987, Section locale de la Courneuve et de ses environs), voire des délibérations locales tenues à huis clos (10 avril 1986, Le Pornichet).

En ce qui concerne le secret industriel et commercial, il est surtout retenu en matière de marchés publics, notamment pour les soumissions de travaux (11 juin 1987, Weissenberger) ou les procès verbaux de commissions d'appel d'offres (2 juillet 1987, Terrasse). En ce cas, les entreprises soumissionnaires n'ont droit qu'à la communication des éléments qui les concernent. Le secret industriel et commercial a également été invoqué par la Commission s'agissant d'un dossier relatif au respect, par une scierie, de la législation sur les installations classées et, notamment, en ce qui concerne « les analyses acoustiques non représentatives d'une moyenne » (29 janvier 1987, Arnaud).

Les demandes de conseil

La CADA a répondu en 1986 et 1987 à près de 400 demandes de conseil formulées par les administrations désireuses d'être éclairées sur l'application des dispositions de la loi du 17 juillet 1978.

Ces demandes émanent en majorité des collectivités locales, et plus particulièrement des petites communes, de plus en plus averties du rôle de la Commission et soucieuses de faire une application correcte du droit d'accès aux documents administratifs. La Commission conseille également de manière fréquente des préfets dans le cadre de leurs pouvoirs de direction ou de leurs attributions propres. Enfin, il n'est pas rare qu'un ministre saisisse la CADA d'un problème général d'application de la loi du 17 juillet 1978 concernant son département.

Les *documents budgétaires* sont restés, en 1986-1987, un terrain d'élection des demandes de conseil adressées à la Commission. Celle-ci a notamment émis, jusqu'à l'intervention de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation (cf. supra, annexe 1), d'importants avis relatifs aux documents constitués dans le cadre de l'exercice des missions des chambres régionales des comptes. Une lettre adressée par le président de la chambre régionale au maire de la commune, contenant des observations relatives à la gestion de la collectivité, constituait bien un document administratif communicable. En revanche, la communication de la lettre par laquelle le percepteur demande au maire la délivrance de documents destinés à répondre aux injonctions de la chambre, aurait été de nature à porter atteinte au déroulement de la procédure engagée devant cette juridiction (conseil, 8 janvier 1987, commune de Gardanne).

S'agissant des organismes financés par les collectivités territoriales, la Commission a rappelé que le livre de dépenses et de recettes d'une association, fut-elle subventionnée par une collectivité locale, ne constitue pas un document administratif (conseil, 2 avril 1987, commune de Bonneboscq).

Des conseils importants ont été émis dans le domaine de *l'administration générale*.

La Commission a rappelé son incompétence pour statuer sur la communication d'un procès-verbal d'infraction au contrevenant amené à comparaître devant la commission de suspension du permis de conduire. La communication d'un tel document est en effet organisée par des textes spéciaux (article L 18 du code de la route, en phase administrative, et article 155 du code de procédure pénale, en phase judiciaire de la procédure ; ministre de l'Intérieur, 19 février 1987).

Elle a également souligné que l'ordonnance n° 86-1626 du 20 décembre 1986 modifiant les titres I^{er} et III du livre III de la première partie (législative) du code du travail et relative au placement des demandeurs d'emploi a créé au profit du maire un droit particulier à la communication de la liste des demandeurs d'emploi de la commune auprès de l'ANPE ; la CADA n'a donc pas à se prononcer sur ce point sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 (conseil, 2 avril 1987, commune de Cezy).

La Commission a en revanche émis un avis favorable à la communication de la liste des élèves fréquentant les écoles publiques de la commune, sous réserve qu'elle ne comporte d'autres indications que le nom des intéressés, celui de l'enseignant et la classe fréquentée (conseil, 9 janvier 1986, commune de Vigneux-de-Bretagne).

La protection du secret de la vie privée (article 6 de la loi du 17 juillet 1978) a notamment conduit la Commission à considérer que si l'état numérique des étrangers en France est communicable (conseil, 5 juin 1986, préfet du Territoire de Belfort), il n'en va pas de même des documents portant les adresses des étrangers arrivés dans une ville (conseil, 13 mars 1986, association des maires de France) qui constituent des documents nominatifs.

Enfin, la Commission a pu, en matière sociale, émettre des conseils importants précisant notamment que le secret, auquel sont tenus individuellement les membres du conseil d'administration d'un centre hospitalier, ne fait pas en soi obstacle à l'exercice, par cet organisme, de son obligation résultant d'une disposition de la loi du 17 juillet 1978 (conseil, 9 janvier 1986, Centre hospitalier de Lannemezan).

L'économie et les finances

Dans le cadre de la procédure de privatisation des banques, la Commission a été saisie d'une demande de document (2 juillet 1987, David). Si le télex portant appel de candidatures pour procéder à l'évaluation du capital de Paribas et du référentiel technique a été considéré comme communicable, en revanche, la communication est écartée, d'abord sur le terrain du secret industriel et commercial, en ce qui concerne les procès verbaux de la commission de sélection des cabinets chargés de l'évaluation et de l'audit, ainsi que les rapports d'évaluation et d'audit, enfin sur celui du secret des délibérations du Gouvernement, s'agissant des notes de la direction du trésor destinées au ministre d'État, ministre de l'Économie, des Finances et de la Privatisation.

La Commission a également considéré comme communicables un certain nombre de documents émanant de la caisse générale de la Banque de France, intitulés « communication aux comptoirs dotés d'ISS 300 », « plan d'entretien de la monnaie fiduciaire » et « compte rendu de la réunion du 3 février 1987 » (2 juillet 1987, Contassot). En sens inverse, le caractère communicable n'a pas été retenu en ce qui concerne un rapport d'inspection à l'intention du Gouvernement, considéré comme préparatoire à une décision administrative.

Enfin, la Commission s'est prononcée pour la communication des bases de tarif concernant l'assurance des véhicules terrestres à moteurs de la MAIF. La Commission s'est fondée sur le double motif que le document ne contenait aucune mention portant atteinte au secret industriel et commercial, et que les compagnies d'assurances ont l'obligation légale de communiquer ces bases de tarif à la direction des assurances du ministère de l'Économie, des Finances et de la Privatisation (19 février 1987, Boulassier).

La Commission a consacré une part importante de son quatrième rapport d'activité au droit d'accès aux « documents sociaux », ce terme recouvrant l'en-

semble des documents émanant des administrations ou organismes qui agissent dans les secteurs de la santé, de la sécurité sociale ou de l'action sociale, du travail, de l'emploi ou de la formation professionnelle. On renverra donc pour l'essentiel le lecteur aux développements consacrés à ce vaste domaine de l'action administrative dans le rapport 1984-1985, notamment en ce qui concerne les détenteurs du droit d'accès à ce type de documents. La présente rubrique se donne pour seul objet de préciser les points sur lesquels la Commission a, le cas échéant, affiné sa position en reprenant les catégories de documents distinguées dans le 4^e rapport.

La fiscalité

En matière fiscale, la Commission a émis de nombreux avis faisant application de la disposition de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 protégeant le secret de la recherche des infractions fiscales et douanières, tout en s'attachant à garantir le respect de l'obligation de communication des documents administratifs par les services fiscaux.

Elle a confirmé à plusieurs reprises le caractère non communicable des rapports de vérification fiscale, dès lors qu'ils contiennent des éléments des méthodes de redressement dont la communication porterait atteinte à ce secret (26 juin 1986, Me Henry).

En revanche, elle a continué à élargir l'accès du contribuable à l'ensemble de son dossier fiscal, en considérant notamment comme communicable à l'intéressé un avis du comité du contentieux fiscal, douanier et des changes (29 janvier 1987, Perrin) ou des avis administratifs figurant dans un dossier de demande gracieuse.

De même, elle a tenu à informer très complètement les contribuables de l'existence de procédures spéciales de communication, lorsqu'elle-même n'est pas compétente sur le fondement de la loi de 1978 ; il en va ainsi pour l'article L 151 du livre des procédures fiscales, qui ouvre un droit de consultation de certains documents fiscaux au profit des créanciers d'aliments dont la qualité est reconnue par décision de justice (9 janvier 1986, Daussy).

La Commission a progressé dans la délimitation de sa compétence : la consultation et la communication de documents détenus par les conservateurs des hypothèques n'entrent pas dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 car elles relèvent d'une procédure spécifique, la réquisition, prévue à l'article 2196 du code civil.

En revanche, si les procès-verbaux dressés par les services de la répression des fraudes dès lors qu'ils ont été transmis au Parquet constituent des actes directement liés à l'exercice des poursuites judiciaires, sur lesquels la Commission n'a pas compétence pour se prononcer (9 janvier 1986, Martin), le rapport général

d'activité annuel de la Direction de la consommation et de la répression des fraudes constitue bien un document administratif communicable (26 juin 1986, UCREN-UFC - Que choisir - Union locale de Nevers).

La Fonction publique

L'essentiel des avis rendus par la Commission l'a été sur la demande de fonctionnaires en litige avec l'administration dont ils relèvent ou souhaitent relever et, plus rarement, de tiers intéressés par divers renseignements.

Un grand nombre d'avis concerne les procédures de recrutement des fonctionnaires. La doctrine de la Commission s'agissant des concours administratifs est d'une grande simplicité : sont communicables aux candidats leurs copies, les appréciations des correcteurs qui y figurent, leurs notes, les extraits de procès-verbaux des jurys les concernant (8 janvier 1987, Lagache), le nombre de points du dernier admis, la moyenne obtenue par les candidats aux autres épreuves (26 juin 1986, Lux), les notes des autres candidats, sous réserve de l'occultation de leur nom, en raison du caractère nominatif de ce document (29 janvier 1987, Me Louard), l'arrêté composant le jury (29 janvier 1987, Pastorel), la liste des lauréats (13 mars 1986, Jean-Marie), la copie d'un diplôme (9 janvier 1986, Dinu). C'est donc l'ensemble des documents ayant trait à un concours qui est communicable.

La Commission n'apporte que trois types de restrictions :

- celle, en premier lieu, tenant au caractère nominatif de la plupart des documents, en application de l'article 6 bis, ce qui exclut toute communication à des tiers, sauf à occulter les éléments permettant d'identifier les personnes en cause ou la partie nominative du document ;

- celle, en second lieu, tenant à la bonne administration des concours : les demandes de communication ne doivent pas aboutir à permettre aux candidats de reconstituer la banque de données au sein de laquelle sont prélevés les sujets (30 avril 1987, Arthaud) ;

- celle, enfin, tenant à la nature même du concours administratif : les décisions émanent du jury et non d'un correcteur en particulier, ce qui exclut la communication de son nom (29 janvier 1987, Me Louard) ; les notes prises par un membre du jury sont des documents personnels non susceptibles d'être communiqués sur le terrain de la loi de 1978 (26 juin 1986, Lux).

Enfin, comme dans tous les autres domaines, la Commission s'efforce de concilier les droits des administrés, s'opposant par exemple à ce que l'administration argue d'un manque de moyens ou d'effectifs pour refuser de communiquer une copie (26 juin 1986, Pagazzi), et le bon fonctionnement des administrations, se fondant par exemple sur le caractère inter-universitaire d'un certificat, au demeurant disparu, pour émettre un avis défavorable à la communication d'une copie de ce document (12 mars 1987, Lemarcis), ou rappelant l'existence d'une circulaire du ministre de l'Éducation nationale du 15 juillet 1982 régissant la destruction des copies après un délai d'un an (4 décembre 1986, Schindler).

Concernant la carrière des fonctionnaires, la position de la Commission obéit également à des règles très simples qui ont peu varié en 1986 et 1987 et que l'on peut ainsi résumer :

- tout document concernant un fonctionnaire lui est directement communicable ; son dossier intégral, encore qu'il n'appartienne pas à la Commission d'ordonner d'y rétablir les pièces manquantes (30 janvier 1986, Schaeffer), son dossier d'intégration (2 avril 1987, Renault), et toutes pièces le concernant, comme un arrêté de détachement (5 juin 1986, Devillebichot), un avis des supérieurs (10 avril 1986, Balanca), un courrier (9 janvier 1986, Mauduech), des lettres de dénonciation (30 janvier 1986 et 10 juillet 1986, Warion) ;

- les exceptions à ce principe reposent sur la nature médicale des pièces en cause exigeant dès lors le biais d'un médecin pour être communiquées (30 janvier 1986, Courtoux), ou sur le caractère nominatif d'une partie des documents en cause, tels que les procès-verbaux de comités techniques paritaires ou de commissions administratives paritaires (30 janvier 1986, Donnadieu), de commissions médicales consultatives (20 février 1986, Me Casadei Jung), d'un conseil de discipline (13 mars 1986, Divaret). Dans ce cas, l'intéressé ne peut obtenir communication que de la partie le concernant.

Les tiers ne peuvent obtenir aucun de ces documents en raison de leur caractère nominatif, qu'il s'agisse du dossier du fonctionnaire (2 octobre 1986, Roche), du rapport concernant l'accident d'un fonctionnaire (24 mars 1986, Testa), à l'exception des ayants droits, après le décès de l'intéressé (23 octobre 1986, Charlot).

Bien entendu les tiers ont, dès lors que les documents ne sont pas nominatifs, accès aux documents concernant les fonctionnaires ; une liste d'aptitude, après occultation des points obtenus dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée (15 mai 1986, Perrod), le procès-verbal d'une prestation de serment après occultation de l'adresse, de la date et du lieu de naissance (11 septembre 1986, Lebeaupin), la liste des fonctionnaires en poste dans un département (30 janvier 1986, Delaunay), leur grade et leur indice (10 avril 1986, Forêt), mais pas le livre des salaires (1986, Treste), un tableau d'avancement, à l'exception des notes, la composition et l'ordre du jour d'une CAP.

La Commission admet des exceptions, outre celles tirées du secret de la vie privée ou du caractère nominatif des documents, fondées sur les atteintes à la sécurité publique qui résulteraient de la communication d'une circulaire relative aux mesures à prendre en cas de grève (12 mars 1987, Vincent), ou sur les procédures juridictionnelles en cours (29 janvier 1987, Hervagault), celles-ci apparaissant assez rares.

Le souci de préserver l'administration des demandes abusives explique que la Commission ait recommandé la communication en l'état de notes sténographiques prises devant une commission de discipline (13 mars 1986, Divaret), ou jugé irrecevable une demande de copies conduisant à des recherches longues et fastidieuses qu'il incombe au demandeur d'effectuer lui-même lors d'une consultation sur place (4 décembre 1986, V...), ou encore un afflux de demandes excessif (30 janvier 1986, D..., 18 demandes ; 20 février 1986, 9 demandes).

La justice

Les citoyens et les administrations ont fréquemment sollicité de la CADA qu'elle émette des avis et des conseils sur les documents qui, à un titre ou à un autre, se rapportent au fonctionnement ou à l'organisation de la justice.

Comme la Commission a déjà eu l'occasion de l'observer dans son premier rapport d'activité, un tel constat n'a rien d'étonnant : la plupart des personnes qui demandent un document ne le font pas par simple curiosité intellectuelle ou intérêt pour la chose publique. Elles agissent très souvent pour faire valoir leurs droits, préparer leur défense, appuyer une thèse : elles ont souvent entamé une action contentieuse ou s'apprêtent à mener un procès.

La Commission a donc été amenée, d'une part, à affirmer son incompétence pour connaître des demandes d'avis concernant des documents de nature judiciaire, d'autre part, à rappeler la portée de l'exception mentionnée à l'article 6.4° de la loi, s'agissant des documents dont la communication serait de nature à porter atteinte au déroulement d'une procédure juridictionnelle ou aux opérations préliminaires à une telle procédure, et enfin à adopter une position nuancée en ce qui concerne les documents détenus par l'administration pénitentiaire.

La Commission a fermement rappelé que la loi du 17 juillet 1978 n'accorde un droit d'accès qu'aux documents administratifs et ne saurait en conséquence permettre, sur son fondement, la consultation ou la communication de documents judiciaires. Elle a opposé son incompétence à toute demande portant sur de tels documents.

Constituent des documents judiciaires non communicables sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 :

- les jugements, arrêts ou décisions des différents tribunaux (10 avril 1986, Meimoun, pour un arrêt du Conseil d'État ; 10 juillet 1986, Grillot, pour un jugement de tribunal administratif ; 24 avril 1986, Guillemaind, pour un jugement de tribunal de police ; 24 avril 1986, Catherine, pour une ordonnance de non-lieu ; 30 avril 1987, Duclos, pour une décision de classement prise par le Parquet ; 8 janvier 1987, Grosz, pour une ordonnance de référé) ;
- les documents établis pour les besoins et au cours d'une procédure juridictionnelle (2 avril 1987, Gioanni, pour un rapport d'autopsie ; 2 avril 1987, Duclos, pour le procès verbal d'une audition par un juge du tribunal des enfants ; 24 avril 1986, Méric, pour une enquête diligentée par le juge des affaires matrimoniales ; 11 septembre 1986, Martigue, pour les dossiers d'instruction de plaintes ; 10 avril 1986, Simard, pour les dossiers d'instruction d'une demande d'aide judiciaire ; 18 décembre 1986, Vennin, pour un rapport d'expertise ordonné par un tribunal de commerce).

Constituent également des documents judiciaires :

- une assignation en justice par un huissier (13 mars 1986, Cavalin) ;
- des procès-verbaux dressés à l'encontre d'un contrevenant au droit du travail (23 octobre 1986, Persia) et au code minier (19 février 1987, Faugère) ;
- des rapports de police (29 janvier 1987, Cardoni ou Cardozo) ;

- des documents d'état civil (4 décembre 1986, Orpelière) ;
- les actes notariés (30 janvier 1986, Leveau).

Enfin, la Commission a observé que l'acceptation ou le refus par le Président de la République d'un recours en grâce ne donne pas lieu à une décision explicite susceptible d'entraîner la communication d'un document (18 décembre 1986, Guillemaind).

L'article 6-4° de la loi du 17 juillet 1978 permet à l'administration de refuser l'accès à des documents dont la communication porterait atteinte au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures.

Comme la Commission l'a déjà souligné dans ses précédents rapports, une application trop sévère et systématique de l'exception mentionnée à l'article 6-4° de la loi priverait ces demandeurs d'une chance d'obtenir des pièces qu'ils jugent nécessaires pour l'aboutissement de leur action. En même temps, il convient de ne pas gêner la bonne marche de la justice en intervenant de manière intempestive dans le débat judiciaire.

Aussi, la Commission recherche, au cas par cas, dans quelle mesure la communication porterait atteinte ou non au déroulement de la procédure judiciaire. Le seul fait qu'une telle procédure soit en cours ne suffit pas à priver le particulier du droit d'accès aux documents qui l'intéressent : le texte exige que la communication de ceux-ci porte atteinte au déroulement de la procédure ou des opérations préliminaires, soit en défavorisant une partie au procès par rapport à une autre, soit en empiétant sur le débat juridictionnel.

La Commission n'a eu que peu d'occasions d'émettre des avis sur des demandes concernant de tels documents. Deux exemples permettent de mettre en valeur l'esprit dans lequel elle s'est prononcée.

Elle a certes estimé que la communication du rapport d'une expertise psychiatrique, réalisée antérieurement à la mise en jeu d'une procédure de mise sous curatelle, était de nature à porter atteinte au déroulement de celle-ci (4 décembre 1986, Martin). En revanche, la circonstance que des administrés d'une même commune soient en procès, n'interdit pas à l'un d'eux d'obtenir communication des lettres échangées par l'autre avec le maire de cette commune, alors même que l'objet de cette correspondance ne serait pas étranger au procès en cause (4 décembre 1986, Bertrand).

En ce qui concerne les professions judiciaires, la Commission a eu l'occasion d'affirmer que les documents des organismes qui, comme l'Ordre des avocats, sont chargés d'une mission de service public, ont un caractère administratif et sont communicables dès lors qu'ils concernent effectivement les missions du service public remplies par ces organismes (13 mars 1986, Schillers, pour le règlement intérieur de l'Ordre des avocats du barreau de Lille).

En ce qui concerne enfin la communication de leur dossier aux personnes détenues, la Commission a adopté une position nuancée. Pour les pièces de ces dossiers qui revêtent le caractère de documents judiciaires, la Commission s'est

déclarée incompétente. Pour les pièces médicales du dossier, la Commission a affirmé leur caractère communicable par l'intermédiaire d'un médecin. S'agissant des autres pièces administratives du dossier, elles sont en principe directement communicables (30 avril 1987, Théron) sous réserve que cette communication ne porte atteinte ni au secret de la vie privée de tiers, ni à la sécurité publique.

L'ordre public, la police et la gendarmerie

La jurisprudence de la Commission s'est caractérisée, dans ce domaine, par un souci de permanence et de fidélité aux principes qu'elle a dégagés depuis sa création. Par ailleurs, des requêtes nombreuses lui ont permis dans certains cas d'affiner ses positions.

La stabilité de la jurisprudence de la Commission s'est illustrée de trois manières :

- dans celui de la salubrité publique où les rapports et enquêtes générales sont en principe communicables. Elle a ainsi émis un avis favorable à la communication des statistiques relatives au nombre de contrôles d'émissions sonores effectués à Fréjus-Saint-Raphaël sur des véhicules à deux roues (29 janvier 1987, Loyer) ;

- la Commission, fidèle à sa position traditionnelle, a estimé que la communication d'adresses personnelles par les services de la préfecture de police de Paris porterait atteinte à la vie privée (11 septembre 1986, Thiebaut) ;

- la Commission s'est enfin déclarée favorable à la communication aux personnes qu'ils concernent : du rapport de police dressé à la suite d'un accident survenu au requérant (30 avril 1987, Avédian), du rapport de police relatif au vol avec effraction dont a été victime la requérante (4 décembre 1986, Gaucher), du dossier détenu par la préfecture concernant l'autorisation, délivrée au requérant, d'exercer la profession de chauffeur de taxi indépendant (5 juin 1986, Chetrite).

La Commission a en outre précisé certains aspects de sa jurisprudence en matière d'ordre public. Elle a rendu un nombre important d'avis concernant les fermetures de débits de boissons et les expulsions de domicile. Dans ces deux cas, la Commission adopte la même démarche et distingue entre deux catégories de documents : d'une part, l'arrêté préfectoral relatif à l'autorisation d'expulsion ou de fermeture de l'établissement, et d'autre part, le rapport de police concernant l'exécution de l'arrêté préfectoral.

La Commission a ainsi émis un avis favorable à la communication de l'arrêté d'expulsion au propriétaire d'un logement alors même que l'expulsion visait les locataires de ce logement (30 avril 1987, Hanlet). Mais dans la même affaire, la Commission s'est prononcée contre la communication au propriétaire du rapport

de police relatif à l'exécution de l'ordonnance d'expulsion, sur le fondement de l'article 6 bis de la loi du 17 juillet 1978.

De même, la Commission se prononce favorablement sur la communication au requérant du rapport de police relatif à la fermeture d'un débit de boissons si, manifestement, le requérant dispose d'un intérêt direct et personnel, en étant par exemple le cogérant du débit de boissons (8 janvier 1987, Macquet-Lehmann). Cette attitude plus stricte de la Commission à l'égard des rapports de police s'explique par le fait que ces derniers contiennent des informations personnelles souvent beaucoup plus significatives que celles contenues dans l'arrêt préfectoral.

En ce qui concerne les rapports de sortie des sapeurs-pompiers, la Commission considère qu'ils sont en général des documents communicables sous réserve des mentions dont la communication enfreindrait l'une des exceptions prévues par la loi. Dans une demande de conseil (2 juillet 1987, préfecture des Landes), la Commission a précisé le contenu de ces exceptions. Elle a estimé que doivent être occultées de ces documents les informations dont la communication porterait atteinte à la sécurité publique (description des systèmes d'alarme), au secret de la vie privée (identité des personnes blessées) et au secret industriel et commercial (description de certaines installations industrielles par exemple).

Les organismes privés chargés de la gestion d'un service public

La jurisprudence de la Commission au cours des années 1986 et 1987 a été marquée dans ce domaine par l'arrêt de section du Conseil d'État, Vinçot, du 24 février 1986. Cet arrêt, qui a exclu du champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 les documents relatifs au contrat de droit commun passé entre une caisse de mutualité sociale agricole et un de ses agents, a conduit la Commission à distinguer, pour les organismes privés chargés de la gestion d'un service public, les documents qui relevaient de ce service public et ceux qui n'en relevaient pas, ces derniers étant, par là même exclus du champ d'application de la loi du 17 juillet 1978.

C'est ainsi que la Commission a estimé que n'entrent pas dans le champ d'application de la loi :

- le compte-rendu de candidature d'un agent d'une caisse de mutualité agricole à un poste (11 septembre 1986, Linat) ;
- le dossier administratif d'un agent d'une caisse primaire d'assurance maladie (13 novembre 1986, Martial) ;
- les actes d'emprunts souscrits par une fédération départementale de chasseurs (18 décembre 1986, Ribeton) ;

- des circulaires relatives au personnel d'une association de formation professionnelle (2 avril 1987, Boulay).

La Commission a retenu une distinction analogue pour les sociétés d'économie mixte locales.

Elle a considéré comme documents administratifs communicables :

- les comptes d'une société qui retracent l'ensemble des activités et des actifs et dans lesquels les activités de service public sont indissociables des autres activités (12 mars 1987, Charlemagne) ;

- une étude de rentabilité d'une opération de construction de logements, compte tenu des conditions de la cession des terrains concernés et de l'objet de l'opération projetée (11 septembre 1986, Thomas).

En revanche, les rapports des commissaires aux comptes dont l'élaboration résulte de l'application de la loi du 24 juillet 1966 aux sociétés d'économie mixte locales (article 1^{er} de la loi du 7 juillet 1983) n'entrent pas dans le champ d'application de la loi de 1978 (2 octobre 1986, Maheas et 12 mars 1987, Charlemagne).

La Commission a par ailleurs été amenée, pour un certain nombre d'organismes, à apprécier s'ils étaient chargés de la gestion d'un service public.

Pour cela, la Commission examine aussi bien l'objet que les ressources principales de ces organismes.

C'est ainsi qu'ont été considérés comme gérant un service public :

- une association de maisons de quartier (20 février 1986, Catalogne) ;
- une association syndicale de logements dont le siège est à la mairie (10 avril 1986, Bengottot) ;
- un comité des fêtes (9 janvier 1986, Marec).

En revanche, elle a considéré, au vu de ses statuts et de ses sources de financement, qu'une association chargée d'assurer un service de réservation de logements de vacances dans une station de sports d'hiver n'était pas chargée d'un service public (18 décembre 1986, Breton). De même pour une radio locale (10 juillet 1986, Rousselle).

Si elle a estimé que, dans le cadre de la loi d'orientation sur les transports intérieurs, une société privée qui exploite une ligne inter-urbaine de transports de voyageurs est chargée d'un service public et entre donc dans la catégorie d'organismes visés à l'article 2 de la loi (2 juillet 1987, comité de défense des usagers de la ligne Cannes-Grasse), en revanche elle a considéré qu'un service de location de voitures sans chauffeur, exploité dans les gares par une société privée dans le cadre d'un contrat qui lie cette dernière à une filiale de la SNCF, ne faisait pas partie du service public.

A fortiori, il en est de même d'une association de bienfaisance (30 avril 1987, Garnier).

La Commission a été amenée par ailleurs à préciser les limites du service public dans le domaine du transport public de personnes.

Dans le secteur bancaire, elle a distingué des organismes qui ne sont pas chargés de la gestion d'un service public, comme le Crédit Industriel et Commercial et le Crédit Lyonnais (30 avril 1987, Less ; 13 novembre 1986, Benhamou) ou encore les Caisses d'Épargne (2 avril 1987, Bertin), d'organismes chargés de la gestion d'un service public comme le Crédit Foncier de France (9 janvier 1986, Allins) et la Banque de France (2 avril 1987, Huberschwiller).

Pour cette dernière, elle a notamment émis un avis favorable à la communication d'études et de rapports internes, sous réserve des informations dont la communication porterait atteinte soit à la sécurité publique soit au secret de la vie privée. Elle a par ailleurs reconnu le caractère préparatoire d'un rapport d'audit, jusqu'à l'expiration d'un délai raisonnable permettant au gouverneur de la Banque de lui donner les suites qui conviennent.

Les Postes et Télécommunications

L'exploitation du service public des Télécommunications fait l'objet, depuis la promulgation de la loi du 17 juillet 1978, de très nombreuses demandes d'accès. La jurisprudence de la Commission est désormais pour l'essentiel fixée.

Des avis favorables sont ainsi fréquemment émis à la communication :

- du dossier d'installation téléphonique d'un abonné (11 septembre 1986, Plission) ;
- du dossier d'enquête menée à la suite d'une contestation du montant de la facturation téléphonique (26 juin 1986, Vigouroux) ;
- de la bande de contrôle résultant de l'observation de la taxation d'une installation téléphonique (9 janvier 1986, Huguet).

A noter, toutefois, que ces bandes ne sont pas établies de manière permanente pour toutes les lignes mais uniquement dans le cadre de l'enquête menée sur une contestation. Dès lors, de nombreuses demandes d'accès portant sur des périodes où l'établissement de telles bandes n'avait pas été demandé, n'ont pu qu'être déclarées sans objet par la Commission.

En revanche, un avis défavorable a été émis à la communication de documents détenus par une agence commerciale des Télécommunications, en raison du fait que le litige avec l'abonné était porté devant la juridiction civile. Celle-ci ayant ordonné une opération d'expertise desdits documents, la Commission a fait application des dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 pour considérer que la communication directe à l'abonné des pièces en cause serait susceptible de porter atteinte au déroulement de la procédure juridictionnelle en cours (12 mars 1987, Agnel).

La Commission a enfin été amenée à relever que la suspension d'une ligne téléphonique ne donnait lieu à aucun document écrit, ordre de suspension ou

notification à l'abonné. Cette situation étonnante résulte du fait que, dans certains cas définis par le code des Postes et Télécommunications, l'administration peut suspendre d'office un abonnement (15 mai 1986, Jagord). De telles demandes d'accès sont de ce fait déclarées sans objet.

S'agissant du service postal, simplement doit-on signaler que la Commission a émis en 1986 un avis favorable à la communication d'un imprimé de réclamation relatif à l'acheminement d'une lettre recommandée qui mentionne les suites données à ladite réclamation par l'administration postale (26 juin 1986, Dauffay).

Les Pouvoirs publics

La Commission a examiné en 1986 et 1987 plusieurs demandes d'avis relatives à des documents émanant directement des Pouvoirs publics.

Elle a opposé son incompétence lorsque la nature même de l'activité des Pouvoirs constitués faisait échapper les documents demandés au champ d'application de la loi du 17 juillet 1978. Ainsi, un rapport d'enquête administrative diligentée par la Commission des lois de l'Assemblée nationale se rattache à l'exercice de la fonction législative de cette assemblée et ne constitue pas un document administratif au sens de la loi (26 juin 1986, Salvan).

De même, l'ensemble des pièces du dossier détenu par le Conseil constitutionnel relatif aux élections législatives dans un département revêt un caractère juridictionnel et non administratif (11 septembre 1986, Salvan).

Les pièces des dossiers sur lesquels le Chef de l'État est appelé à prendre des décisions dans l'exercice du droit de grâce revêtent également un caractère juridictionnel, s'agissant de l'exécution de sanctions infligées par les juridictions de l'ordre judiciaire ; c'est en application de cette jurisprudence du Conseil d'État que la Commission s'est déclarée incompétente pour statuer sur le caractère communicable de l'avis émis par le Parquet dans le cadre d'un recours en grâce (5 juin 1986, De Dieguez).

Dans d'autres cas, la Commission fait application des dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 protégeant notamment le secret de la politique extérieure.

Elle a considéré que des comptes-rendus de missions relatives à des projets de coopération détenus par le ministre des Affaires étrangères, et ayant notamment pour objet d'exposer les données d'une négociation internationale ou de fonder la position française dans une telle négociation, sont couverts par ce secret, ce qui les rend non communicables (2 avril 1987, Ratier).

Il en va de même pour l'instruction générale sur les visas (30 avril 1987, Lachalx, GISTI), et pour un accord international non publié, signé entre la France

et la République algérienne, quel que soit le caractère de ce document au regard de la loi du 17 juillet 1978 (23 octobre 1986, Guillaumond).

Enfin, dans un cas particulier, la Commission a émis un avis défavorable à la communication du rapport intérimaire sur les structures des administrations centrales et des organismes qui s'y rattachent, remis au ministre de l'Économie, des Finances et de la Privatisation par MM. Belin et Gisserot. Elle a considéré que ce document revêt un caractère inachevé, selon les termes mêmes de ses auteurs (23 octobre 1986, Tafflet, syndicat CGT de l'administration centrale des Finances).

Les documents relatifs à la santé, à l'action sociale et au travail

Les documents relatifs aux professions de santé

La Commission a eu l'occasion de préciser que sont communicables à la personne concernée :

- une fiche d'aptitude aux fonctions de praticien-conseil établie par un service de médecine du travail (13 mars 1986, Boule) ;
- un dossier constitué en vue d'une candidature à un concours de recrutement de médecins-conseils de la sécurité sociale ;
- le dossier individuel d'un médecin constitué par le conseil départemental de l'Ordre des médecins (10 avril 1986, Winninger) ;
- l'extrait du procès-verbal d'une réunion d'un conseil départemental de l'Ordre des médecins entamant une procédure de suspension du droit d'exercer pour un médecin.

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

A la suite de l'accident nucléaire de Tchernobyl, la Commission a été saisie de nombreuses demandes d'avis. Elle a notamment déclaré communicables les documents recensant les résultats chiffrés des mesures de radioactivité effectuées sur les échantillons de produits alimentaires ainsi que la liste des lieux et les

fréquences des relevés qui y ont été effectués. La Commission a d'ailleurs observé que la plupart de ces documents sont émis mensuellement par le service central de protection contre les rayonnements ionisants et qu'ils sont disponibles dans les préfectures et les directions des affaires sanitaires et sociales de chaque département où leur communication doit être demandée (11 septembre 1986, Bernard). La Commission a également déclaré communicables les notifications d'agrément données par le ministre des Affaires sociales pour les installations équipées d'accélérateurs de particules ou comportant l'emploi de radio-éléments (23 octobre 1986, Adam).

Les documents relatifs au fonctionnement interne des établissements hospitaliers

De nombreux syndicats ont saisi la Commission qui a pu ainsi préciser les catégories de documents communicables et les modalités de leur communication.

Sont communicables :

- les comptes rendus des conseils d'administration et des commissions médicales consultatives, sous réserve de l'occultation des passages comportant une information nominative (11 septembre 1986, Chessel, conseil, 24 avril 1986, CHS Edouard Toulouse) ;
- les procès-verbaux des commissions d'hygiène et de sécurité, les rapports annuels des comités d'hygiène et de sécurité (2 octobre 1986, Wirtz) ;
- les documents budgétaires achevés (3 novembre 1986, Mouttet) ;
- l'organigramme des personnels médicaux et non médicaux, à l'exclusion de toute information dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée des personnes considérées (adresse privée, rémunérations) ;
- les barèmes indicatifs de traitements ou de primes (2 avril 1987, Adel).

En ce qui concerne les rapports établis sur le fonctionnement interne des établissements hospitaliers, la Commission a précisé les conditions dans lesquelles le droit à communication peut s'exercer.

Ne peuvent, en premier lieu, être communiqués les passages de ces rapports qui, portant un jugement de valeur sur la manière de servir des personnels employés, revêtent de ce fait un caractère nominatif. Lorsque ces informations nominatives ne sont pas aisément dissociables de l'ensemble du rapport, elles en interdisent la communication à des tiers (21 mai 1987, Tuffeli).

En second lieu, la Commission a estimé que si les parties non nominatives d'un rapport, qui retracent l'activité ou le mode de fonctionnement d'un établissement, sont immédiatement communicables, celles qui comportent des propositions ne sont communicables que lorsque l'administration a disposé d'un délai raisonnable pour prendre, le cas échéant, une décision (13 mars 1986, Andreux).

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

La jurisprudence de la Commission durant les deux années écoulées a confirmé ses positions exposées dans son 4^e rapport. On notera toutefois que dans un avis du 26 juin 1986, « Léonzi », la Commission a déclaré communicable de droit le dossier présenté par une organisation syndicale aux fins de se voir reconnaître parmi les organisations représentatives à l'échelon national.

Les transports

Les saisines de la Commission concernant le domaine des transports sont relativement peu nombreuses. Toutefois, au cours des années 1986 et 1987, la Commission a été amenée à donner une interprétation de la loi du 17 juillet 1978 et à préciser sa jurisprudence sur les points suivants :

Code de la route et circulation routière

La Commission a considéré que les procès-verbaux d'infraction au code de la route ne sont pas des documents administratifs mais des documents judiciaires (5 décembre 1985 et 11 septembre 1986, Rongier). Ces documents peuvent cependant être communicables, sur le fondement des dispositions de l'article 18 du code de la route, avant la comparution devant la commission de suspension de permis de conduire (phase administrative), puis selon les règles fixées par le code de procédure pénale.

De la même manière, la Commission s'est déclarée incompétente pour se prononcer sur la communication du certificat d'immatriculation d'un véhicule, celle-ci relevant de la loi du 24 janvier 1970 relative à la centralisation de la documentation sur la circulation routière (30 avril 1987, Perrin).

En revanche, un certificat de cession rempli par un propriétaire est bien un document administratif mais celui-ci n'est communicable qu'au signataire, la communication à un tiers étant protégée par le secret de la vie privée (même avis). De même un certificat des mines est un document communicable, à l'exception des informations couvertes par le secret de la vie privée (11 septembre 1986, Vergne).

SNCF et RATP

La Commission a été amenée, dans d'assez nombreux cas, à donner son avis sur l'application de la loi à ces deux établissements.

Sont ainsi communicables des documents relatifs :

A la gestion du personnel de la SNCF, notamment :

- les règles relatives à la rémunération des agents de la SNCF (11 septembre 1986, Huot, Les amis de la terre du Val-de-Seine) ;
- le compte-rendu de la réunion d'un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, sous réserve des mentions protégées par le secret industriel et commercial (15 mai 1986, Huot, Les amis de la terre du Val-de-Seine) ;
- la carte de service d'un agent assermenté de la SNCF (13 novembre 1986, Huot, Les amis de la terre du Val-de-Seine).

Aux relations avec les usagers, notamment :

- le registre des réclamations déposées dans une gare, sous réserve des mentions nominatives (11 septembre 1986, Huot, Les amis de la terre du Val-de-Seine) ;
- une pétition remise par des usagers relative au mauvais fonctionnement d'une ligne (10 juillet 1986, Huot, Les amis de la Terre du Val-de-Seine) ;
- les documents relatifs à la sécurité, aux agressions et au nombre d'agents de contrôle de la RATP (11 septembre 1986, Cardoni).

En ce qui concerne les activités commerciales et les relations de la SNCF avec d'autres entreprises, la Commission a été amenée, le cas échéant, à faire application de l'exception concernant la protection du secret industriel et commercial. C'est ainsi que, si la « convention postale » signée entre le ministre des Postes et des Télécommunications et la SNCF est communicable (5 juin 1986, Huot, Les amis de la terre du Val-de-Seine), la communication des projets de convention que la SNCF pourrait signer avec des transporteurs routiers porterait atteinte au secret industriel et commercial (21 mai 1987, Koechlin).

Surtout, la Commission a, dans un avis important (2 juillet 1987, comité de défense des usagers de la ligne Cannes-Grasse) précisé les limites de la notion de service public dans les transports (cf infra : les organismes privés chargés de la gestion d'un service public).

Les autres documents

Sous cette rubrique sont recensés divers avis qui, sans relever d'un domaine particulier, appellent néanmoins quelques remarques concernant principalement la procédure de communication des documents administratifs.

Il n'apparaît pas inutile, en premier lieu, de rappeler qu'une loi (n°79-18 du 3 janvier 1979) régit la communication des documents archivés, pour laquelle la Commission se déclare incompétente (11 septembre 1986, Portier).

La Commission a par ailleurs fréquemment l'occasion de rappeler les limites de sa compétence. Elle ne peut répondre à des demandes de renseignements (11 septembre 1986, Boineau) ou tendant à l'établissement de documents (5 juin 1986, Metref), initialement mal dirigées (11 septembre 1986, Monrozie), qui relèvent d'une autre autorité administrative indépendante comme la Commission nationale de l'informatique et des libertés, à laquelle elle transmet cependant les demandes (19 février 1987, Gaumer).

La compétence de la Commission ne porte que sur les documents administratifs. Aux exemples déjà cités dans divers domaines, ajoutons que les actes d'un notaire (12 mars 1987, Bordenave) ou d'un administrateur judiciaire (15 mai 1986, Marlouiset) ne sont pas administratifs. La Commission se fonde sur la nature de l'organisme. Même s'il entretient des rapports de droit privé avec un usager, le service public dont il est chargé suffit à marquer le caractère administratif des documents en émanant (24 avril 1986, Pierrot).

La Commission a précisé que les documents d'une autorité administrative indépendante sont des documents administratifs au sens de la loi de 1978 (26 juin 1986, Sanz).

L'autorité dont émane le document doit être française (23 octobre 1986, Société générale).

Pour finir, notons que la Commission ne peut se prononcer sur des demandes imprécises (9 janvier 1986, Hyver). La copie des documents incombe à l'administration, mais en l'absence de photocopieuse, c'est au demandeur qu'il appartient d'y procéder (20 février 1986, Mousseaux). L'administration n'a pas à établir une documentation pour informer les demandeurs, mais seulement à répondre à des demandes précises (5 juin 1986, Alauzen), la Commission se réservant la possibilité d'écarter comme irrecevables les demandes abusives systématiques ou répétitives, et se refusant à statuer une seconde fois sur une demande pour laquelle elle a déjà formulé un avis (13 novembre 1986, Taziede).

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	7
Première partie	
L'activité de la Commission	9
Le panorama d'activité	9
<i>Les avis</i>	9
<i>Les conseils</i>	11
<i>Les propositions</i>	12
Les observations relatives au droit d'accès	13
<i>L'usage du droit d'accès</i>	14
<i>L'application de la loi du 17 juillet 1978 par les administrations</i>	17
<i>Le contrôle du juge administratif</i>	20
Annexe 1	
Textes régissant l'accès aux documents administratifs	22
Annexe 2	
Composition de la commission d'accès aux documents administratifs (au 31 décembre 1987)	29
Annexe 3	
Les statistiques d'activité	31
Annexe 4	
Revue bibliographique	34
Annexe 5	
La jurisprudence du Conseil d'Etat sur la communication des documents administratifs	36
<i>Jurisprudence 1986</i>	36
<i>Jurisprudence 1987</i>	39
Annexe 6	
Les questions parlementaires	42
<i>Premier ministre</i>	42
<i>Collectivités locales</i>	44
<i>Réforme administrative</i>	46
Deuxième partie	
L'accès du public aux documents relatifs à l'environnement, à l'urbanisme et au logement	49
Qui peut accéder aux documents relatifs à l'environnement, à l'urbanisme et au logement?	49

Qui doit communiquer ces documents?	50
Comment communiquer ces documents?	52
<i>Quelle est la procédure à suivre pour obtenir communication d'un document?</i>	52
<i>Le mode d'accès : consultation ou délivrance de copies?</i>	56
Quels sont les documents communicables et ceux qui ne le sont pas?	57
<i>Les documents relatifs à l'environnement</i>	57
<i>Les documents d'ordre général</i>	58
<i>Les documents relatifs à la protection de la nature</i>	58
<i>Les documents relatifs aux pollutions</i>	61
<i>Les documents relatifs à l'urbanisme</i>	65
<i>Les règles d'urbanisme</i>	65
<i>Les autres règles d'urbanisme</i>	66
<i>Les opérations d'urbanisme</i>	66
<i>Les documents relatifs à la construction et au logement</i>	70
<i>Construire</i>	71
<i>Habiter un logement</i>	73
Annexe	
Index des documents cités	77
Troisième partie	
Jurisprudence de la Commission d'accès aux documents administratifs 1986-1987	79
L'action des collectivités locales	79
Les demandes de conseil	81
L'économie et les finances	83
La fiscalité	84
La Fonction publique	85
La justice	87
L'ordre public, la police et la gendarmerie	89
Les organismes privés chargés de la gestion d'un service public	90
Les Postes et Télécommunications	92
Les Pouvoirs publics	93
Les documents relatifs à la santé, à l'action sociale et au travail	94
<i>Les documents relatifs aux professions de santé</i>	94
<i>Les documents relatifs à la prévention sanitaire et à la protection de l'environnement</i>	94
<i>Les documents relatifs au fonctionnement interne des établissements hospitaliers</i>	95

<i>Les documents relatifs au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle</i>	96
Les transports	96
<i>Code de la route et circulation routière</i>	96
<i>SNCF et RATP</i>	97
Les autres documents	97
Annexe	
Quelques avis rendus par la Commission en 1986-1987	99
<i>Avis Beau</i>	99
<i>Avis B...</i>	99
<i>Avis Brachet</i>	99
<i>Avis Dalmasso</i>	100
<i>Avis David</i>	100
<i>Conseil délégué interministériel « Eurodisneyland »</i>	101
<i>Avis Huberschwiller</i>	101
<i>Avis Maignant et Warion</i>	102
<i>Avis Mathis</i>	102
<i>Conseil Président du Conseil général des Deux-Sèvres</i>	102
<i>Avis Souchon</i>	103
<i>Avis syndicat CGT de l'Administration centrale des Finances</i>	103
<i>Avis Thomas</i>	104

*Cet ouvrage a été réalisé par le Service édition électronique
Système EDITO : La Documentation Française*

*Achévé d'imprimer
sur les presses de l'imprimerie Louis-Jean
05002 GAP Cedex*

Dépôt légal : 238-Mai 1988