

Liberté d'accès aux documents administratifs

Comment utiliser la loi

N

OTE IMPORTANTE : cette brochure est publiée par *Éthique et Liberté*, journal des Droits de l'homme de l'Église de Scientologie. Elle utilise des informations disponibles sur les sites de plusieurs organismes publics, et notamment le site Internet de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), mis en place durant l'année 2000 pour faciliter l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs, qui constitue une référence incontournable en la matière. Ceci n'implique pas un soutien officiel des ces organismes à la présente publication.

Liberté d'accès aux documents administratifs

SOMMAIRE

Avant-propos	6
Introduction Pourquoi cette brochure	9
Chapitre 1 La loi sur le libre accès aux documents administratifs	12
Chapitre 2 Comment utiliser la loi	31
Chapitre 3 Exemples de demandes d'accès aux documents administratifs	42
Chapitre 4 Le recours contentieux	60
Chapitre 5 Améliorer la loi	73
Épilogue	77
Annexe 1 Textes de loi	78
Annexe 2 Adresses utiles	96
Annexe 3 Glossaire	105



FACILITER la compréhension de la loi du 17 juillet 1978 et promouvoir son utilisation par tous ceux qui en éprouvent le désir : telles sont les finalités de la présente brochure.

Cet objet est d'une réelle utilité.

D'une part, le fait est que les différentes administrations détiennent de très nombreux documents qui peuvent légitimement intéresser, à des titres divers, chacun d'entre nous, même s'ils ne nous concernent pas individuellement. C'est pourquoi, faisant droit à un mouvement de revendication qui s'est manifesté dès la fin des années soixante, les principaux États européens, dont la France, ont édicté des législations consacrant un véritable droit à l'information et, spécialement, à l'accès aux documents administratifs. Inspirées par la conviction que la transparence rendue possible par cet accès était de nature à améliorer le caractère démocratique des administrations et à renforcer la confiance du public envers elles, ces législations ont montré qu'elles répondaient à un réel besoin. Elles ont d'ailleurs inspiré les démarches de l'Union Européenne en la matière.

D'autre part, alors que la loi de 1978 se présente comme instituant un régime général d'accès aux documents administratifs, force est de constater que 25 ans après sa promulgation, elle reste encore méconnue d'une grande partie du public.

Cette situation tient certainement au fait que l'information mise généralement à la portée du public sur ce sujet est trop abstraite et relève plus de l'exégèse juridique que du souci de rendre réellement accessibles les procédures de la loi. Or, tel n'est pas le cas de cette brochure dont les auteurs ont eu, au contraire, le souci de permettre au lecteur peu averti de pouvoir exercer ses droits.

Très utile, la publication de cette brochure est d'autant plus heureuse que sa réalisation ne peut encourir le reproche souvent fait aux ouvrages dits de « vulgarisation », à savoir celui de sacrifier l'exactitude de l'information au souci de la simplification. En particulier, les explications concrètes sur la mise en œuvre du droit d'accès sont à la fois complètes, exactes et simples. Le lecteur pourra donc, à l'aide de ces explications, faire l'usage le meilleur de la loi.

Cette brochure rendra de grands services à tous ceux qui souhaitent exercer leurs droits dans le domaine de la transparence administrative et contribuera, de ce fait, à l'approfondissement de la citoyenneté.

Professeur François Chevallier,
Professeur agrégé de droit public
à l'Université Paris XII,
Avocat à la cour



Pourquoi cette brochure

AU MOMENT où les démocraties occidentales tentent de se prémunir du terrorisme en renforçant les dispositions sécuritaires et les pouvoirs de la police, et en diminuant l'espace de liberté des citoyens, il est particulièrement important d'insister sur la nécessaire transparence de l'action des pouvoirs publics. Cette transparence, qui permet à des citoyens actifs, à des associations, des syndicats, des partis politiques de bénéficier des mêmes informations que celles utilisées par les pouvoirs publics pour fonder leurs multiples décisions, est un contre-pouvoir nécessaire pour assurer le bon fonctionnement d'une démocratie.

Le principe de transparence est inscrit dans la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789 dont l'article 15 stipule : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

La transparence, c'est la possibilité pour chaque citoyen d'avoir accès aux documents administratifs, pour devenir, dans les sujets qui le concernent, un citoyen « informé » et participer à des actions et débats constructifs.

Le libre accès à l'information c'est aussi la possibilité donnée à une personne d'accéder aux informations nominatives qui la concernent, détenues par les administrations, dans des dossiers manuels ou informatisés. Cet accès doit notamment permettre à la personne de faire corriger les informations erronées. Bien sûr il s'agit d'un domaine où la libre diffusion de l'information constitue un danger pour le citoyen, et où l'accès doit être réservé aux seuls intéressés et aux utilisateurs déclarés du dossier.

Toute loi sur la liberté d'accès à l'information établit donc des exceptions, les plus importantes étant celles qui garantissent la protection de la vie privée.

L'accès aux documents administratifs est régi en France par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978. Le dispositif d'accès a été étendu et amélioré par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 qui a inclus dans le champ de la loi les documents administratifs contenant des informations nominatives, les fichiers informatiques et les documents numérisés, et qui a précisé les obligations des autorités administratives en matière de communication de documents.

On peut s'étonner à juste titre du caractère tardif de cette loi puisque le principe de transparence est inscrit dans la Déclaration des Droits de l'homme de 1789. Auparavant une longue tradition de secret administratif prévalait. D'autres pays avaient précédé la France dans le vote de textes permettant aux citoyens d'accéder aux informations détenues par les administrations. Une loi sur cet accès existait en Suède depuis 1766. Aux États-Unis, la loi sur le libre accès aux informations détenues par les administrations fédérales, intitulée « *Freedom of Information Act* », a été promulguée en 1966 puis renforcée en 1974. Au Danemark et en Norvège la loi date de 1970 et en Autriche, de 1973.

Cette brochure a été conçue pour faciliter la tâche de tout citoyen désireux d'obtenir des documents administratifs. Elle est publiée par Éthique et Liberté, journal des Droits de l'homme de l'Église de Scientologie. Elle utilise des informations disponibles sur différents sites internet officiels, notamment celui de la Commission d'accès aux documents administratifs (voir adresse en annexe 2), incontournable en la matière. Les auteurs ont jugé utile de rassembler ces informations, de les simplifier, de les compléter sur certains points, notamment ceux qui concernent la lettre de demande d'accès aux documents administratifs et le recours contentieux en cas de refus de communication de l'administration.

Au milieu des années 70, l'Église de Scientologie publia aux États-Unis sa première brochure destinée au grand public sur l'usage de la loi sur la liberté d'information. Ce cahier constituait un guide pour le profane. Il lui expliquait les formalités à remplir et la façon de procéder pour vaincre les refus arbitraires des administrations fédérales de fournir des informations valides. Une édition révisée et mise à jour de cette brochure a été publiée en 1989. Elle a été distribuée à plus de 60 000 groupes et individus. Cette nouvelle édition s'intitulait « *Comment utiliser la loi sur la liberté d'information et obliger le gouvernement à être responsable de ses actes* ». Elle suscita de nombreuses lettres de félicitations et fit l'objet d'articles élogieux dans la presse.

En se battant devant les tribunaux pour faire tomber les murs du secret dressés par des organismes officiels pour des motifs injustifiables, l'Église de Scientologie a créé de nombreux précédents juridiques qui renforcent le droit des citoyens à disposer d'informations détenues par leurs administrations. Quand une loi a été votée pour garantir aux citoyens la liberté d'information en France (1978), au Canada (1982), en Australie (1982), en Nouvelle-Zélande (1983), en Italie (1991) et en Belgique (1991), des scientologues ont chaque fois joué un rôle déterminant dans son adoption.

Une loi n'a de sens que lorsqu'elle vit, qu'elle est utilisée. Par le retour d'expérience, la loi peut alors être améliorée. Une démocratie vivante est composée de citoyens actifs, bien informés et avisés qui savent prendre des décisions intelligentes concernant leur propre futur et celui de leurs semblables.

Nous formulons le vœu que cette brochure contribue, modestement, à une meilleure information des citoyens par un bon usage de la loi sur le libre accès à l'information et à une amélioration du cadre légal régissant cet accès.

La loi sur le libre accès aux documents administratifs

But de la loi

LA LOI du 17 juillet 1978 établit une nouvelle liberté publique : la liberté d'accès aux documents administratifs.

La loi permet à toute personne physique (particulier) ou morale (association, entreprise, syndicat, etc..) d'accéder aux documents administratifs. Selon l'article 1 de la loi du 17 juillet 1978, sont considérés comme documents administratifs les « dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, prévisions et décisions, qui émanent de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes de droit public ou privé chargés de la gestion d'un service public. Ces documents peuvent revêtir la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de documents existant sur support informatique ou pouvant être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant ».

Pour être communicable, le document administratif doit être achevé. Il ne suffit pas qu'il émane d'une administration pour être considéré comme « administratif ». Il faut qu'il se rapporte à une *activité de service public* régie par le droit public et non à une activité d'une autre nature, par exemple juridictionnelle ou privée.

Exemples de documents administratifs :

- le dossier fiscal du demandeur détenu par le service des impôts ;
- le dossier médical du demandeur détenu par une administration ;
- la copie d'examen du demandeur figurant dans un dossier nominatif détenu par une administration ;
- le dossier individuel du demandeur lorsque ce dernier est employé par une administration ;
- des courriers détenus par l'administration, relatifs à une activité administrative ;
- un dossier de permis de construire lorsque son instruction est achevée ;
- les documents cadastraux ;
- les budgets et comptes d'une commune ;
- l'enregistrement sonore des délibérations d'un conseil municipal ;
- une disquette de la liste des agents d'un service administratif ;
- un rapport sur le fonctionnement d'un service public établi par une administration ;
- la liste des électeurs d'une circonscription.

La loi du 17 juillet 1978 précise que les documents suivants ne sont pas considérés comme documents administratifs et ne sont donc pas accessibles :

- les actes des assemblées parlementaires (c'est-à-dire les documents émanant du Sénat et de l'Assemblée nationale)
- les avis du Conseil d'État et des juridictions administratives ;
- certains documents de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes;
- les documents d'instruction des réclamations adressées au Médiateur de la République ;
- les documents préalables à l'élaboration du rapport d'accréditation des établissements de santé et les rapports d'audit des établissements de santé.

La loi du 12 avril 2000 a précisé les obligations des administrations en matière de communication de documents. Les administrations doivent désormais communiquer l'ensemble des documents administratifs qu'elles détiennent, même si elles n'en sont pas l'auteur. Elles ne peuvent échapper à cette obligation que si ces documents ont fait

l'objet d'une diffusion publique offrant aux usagers des garanties identiques à celles du régime général d'accès aux documents administratifs.

Pour exercer son droit d'accès, le demandeur, qui peut être une personne physique ou une personne morale (association, syndicat, société commerciale, etc.) n'est pas tenu d'expliquer les motifs de sa demande. Il lui suffit de préciser le document administratif recherché. Ce document doit être achevé au moment de la demande. Le droit d'accès peut s'exercer quelle que soit la nationalité du demandeur.

Les documents portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne dont le nom apparaît ou que l'on peut facilement identifier ne sont communicables qu'à la personne concernée (en cas de décès de la personne, le droit d'accès s'étend dans certains cas au représentant légal ou aux ayants droits). De même, ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée et des dossiers personnels, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle.

Les documents dont la communication pourrait nuire à l'intérêt général (documents dont la communication porterait atteinte au secret des délibérations du gouvernement, au secret de la défense nationale, à la conduite de la politique extérieure de la France, à la sûreté de l'État, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes, ...) ne sont pas communicables.

Administrations concernées

par le droit d'accès

La loi du 17 juillet 1978 dispose que toutes les collectivités publiques (l'État et ses administrations, les collectivités territoriales, les établissements publics) ainsi que les organismes



La loi du 17 juillet 1978 dispose que toutes les collectivités publiques ainsi que les organismes de droit privé chargés d'une mission de service public doivent répondre aux demandes de communication qui leur sont adressées, portant sur des documents produits dans le cadre d'une activité administrative.

de droit privé chargés d'une mission de service public (par exemple France Télécom, les ASSEDIC, les caisses de sécurité sociale, les offices publics d'HLM, les sociétés d'économie mixte, les établissements d'enseignement privé sous contrat, etc.) doivent répondre aux demandes de communication qui leur sont adressées, portant sur des documents produits dans le cadre d'une activité administrative.

En vertu de l'article 2 de cette loi, le droit d'accès s'étend à tout document administratif *détenu* par une administration. Une administration peut donc se voir réclamer un document qu'elle détient mais dont elle n'est pas l'auteur.

Par contre, toujours en vertu de l'article 2, l'administration n'est pas tenue de communiquer les documents qu'elle réalise pour le compte d'une personne ou d'une société dans le cadre d'un contrat de prestation de service, un tel document n'étant plus considéré comme administratif. Exemple : une collecte de données effectuées à titre onéreux par Météo France pour un client privé.

En application de l'article 20 de la loi du 12 avril 2000 (voir annexe 1), lorsqu'une demande est adressée à une autorité administrative qui ne détient pas le document ou qui n'a pas compétence pour le communiquer elle-même, cette autorité doit transmettre la demande à l'autorité compétente et en aviser l'intéressé.

Exercice du droit d'accès

Selon l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978, l'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur, soit « par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas », soit, « sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document », par délivrance d'une copie sur un support, informatique ou autre, identique à celui utilisé par l'administration, ou sur papier.

Le décret n° 2001-493 du 6 juin 2001 (voir annexe 1) précise qu'il appartient au demandeur de préciser sous quelle forme il souhaite obtenir la copie du document (papier, support informatique identique à celui utilisé par l'administration ou document envoyé par messagerie électronique). Des frais de reproduction et d'envoi pourront lui être facturés, sans que ceux-ci puissent excéder le coût réel supporté par l'administration.

Documents sensibles dont la communication

n'est pas autorisée

Les documents qualifiés de « documents administratifs » dans l'article 1 de la loi sont de plein droit communicables. Mais, pour des motifs exposés dans l'article 6 de la loi, certains documents ne peuvent être communiqués à quiconque, d'autres ne peuvent être communiqués qu'à la personne intéressée.

Certains documents administratifs au contenu sensible ne peuvent être communiqués, cette incommunicabilité étant justifiée par le souci de protéger l'intérêt général. Selon le paragraphe I de l'article 6, il s'agit « des documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte :

- au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;
- au secret de la défense nationale ;
- à la conduite de la politique extérieure de la France ;
- à la sûreté de l'État, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes ;
- à la monnaie et au crédit public ;
- au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ;
- à la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières ;
- ou, de façon générale, aux secrets protégés par la loi. »

Exemple de document administratif dont la communication porterait atteinte au secret des délibérations du Gouvernement : des lettres échangées entre deux ministres ou entre des membres de leurs cabinets, relatives à un projet de décret.

La jurisprudence établit que pour se conformer à cette règle, l'administration doit supprimer avant la communication les seuls passages du document demandé qui entreraient dans le champ du paragraphe I de l'article 6 et communiquer le reste du document. Toutefois, si la suppression de certains passages rend le reste du document incompréhensible, l'administration peut refuser de communiquer ce document.

Restrictions au droit d'accès

Certains documents administratifs ne sont communicables qu'à l'intéressé, cette restriction d'accès visant à protéger les intérêts privés de l'intéressé.

En vertu du paragraphe II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, « ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs :

- dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée et des dossiers personnels, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle ;
- portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ;
- faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice. »

Lorsqu'un document met une personne en cause de la manière décrite ci-dessus (il ne suffit pas simplement qu'une personne soit citée dans un document pour que seule cette personne puisse accéder au document), seule cette dernière, ou une personne expressément mandatée par elle et agissant en son nom (par exemple un avocat ou un délégué syndical), peuvent y avoir accès. Les proches de l'intéressé ou les personnes indirectement concernées par le

document ne peuvent y avoir accès, sauf exceptions. Dans certains cas, lorsque l'intéressé est décédé, ses ayants droits ou ses proches peuvent obtenir communication des documents le concernant.

Les informations à caractère médical sont communiquées à l'intéressé, selon son choix, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet, dans le respect des dispositions de l'article L. 1111-7 du Code de la santé publique.

La jurisprudence établit que lorsque des passages à accès restreint existent dans un document, le document peut être communiqué, après occultation de ces passages, à toute personne qui en fait la demande, sauf si les passages à accès restreint forment un tout indivisible avec le reste du document.

Cas où l'administration peut s'opposer

à la communication d'un document

Lorsque le document a disparu, la loi du 17 juillet 1978 n'oblige pas l'administration à le reconstituer. Elle ne l'oblige pas non plus à élaborer des documents qui n'existent pas, par exemple pour répondre à une demande de renseignements, sauf lorsque cette élaboration résulte d'opérations très simples à effectuer, comme l'extraction d'informations dans une base de données en utilisant des critères prévus à cet effet. La loi n'oblige pas l'administration à effectuer des recherches pour identifier les documents demandés. C'est au demandeur lui-même de faire ces recherches.

En vertu de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, l'administration n'est pas tenue de communiquer les documents qui font l'objet d'une diffusion publique.

Enfin, toujours selon l'article 2, l'administration n'est pas tenue de satisfaire les demandes abusives, en particulier « par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique ».

Extension du droit d'accès

à des documents particuliers

L'article 10 de la loi du 12 avril 2000 (voir annexe 1) a étendu le droit d'accès à des documents qui n'entraient pas jusque là dans le champ de la loi du 17 juillet 1978 car il ne s'agissait pas de documents « administratifs ». Il s'agit des documents suivants ayant trait au versement de subventions publiques à des organismes de droit privé : la convention conclue entre l'autorité administrative qui accorde une subvention et l'organisme de droit privé qui en bénéficie, convention qui est obligatoire lorsque la subvention dépasse un seuil défini par décret ; le compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention ; le budget et les comptes de l'organisme ayant reçu la subvention. Ces documents sont librement communicables. Ils peuvent être demandés à l'autorité administrative qui a accordé la subvention ou à toute autre autorité administrative qui détient ces documents. La CADA est habilitée à intervenir.

Usage des documents obtenus

Selon l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978, il est interdit au demandeur de « reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales » les documents communiqués par l'administration.

Toutefois, selon la CADA*, « il n'appartient pas à l'administration qui délivre la copie du document de contrôler l'usage qui en est fait. En particulier, elle ne peut s'opposer à la communication d'un document au seul motif qu'elle soupçonne celui qui en fait la demande de vouloir en faire un usage commercial. Elle ne peut que rappeler la règle posée par la loi. »

* source : site Internet de la CADA.

Les articles de la loi

La loi du 17 juillet 1978 modifiée par la loi du 12 avril 2000 est reproduite *in extenso* en annexe 1. Nous résumons ci-après les principaux articles de cette loi.

L'article 1 précise quels sont les documents administratifs communicables et quelle forme ils peuvent revêtir. Il précise aussi les documents qui ne sont pas communicables car non considérés comme « documents administratifs » au sens de la loi.

L'article 2 précise que les documents administratifs, pour être communicables, doivent être achevés au moment où la demande est faite. Par ailleurs, si les documents ont fait l'objet d'une diffusion publique, le droit d'accès ne s'exerce plus (le demandeur doit alors consulter ces documents dans un centre de documentation ou une bibliothèque). Enfin un document réalisé par l'administration pour le compte d'une personne ou d'une société, dans le cadre d'un contrat de prestation de service, n'est pas considéré comme un document administratif. L'article 2 précise aussi que l'administration n'est pas tenue de donner suite aux « demandes abusives ».

L'article 3 dispose que toute personne a le droit de connaître les informations qui la concernent contenues dans un document administratif si ce document est utilisé pour fonder une décision que la personne conteste. La personne peut faire part de ses observations à l'administration qui doit alors les consigner en annexe du document litigieux.

L'article 4 précise que le demandeur d'un document administratif peut soit aller consulter le document sur place soit se faire envoyer une copie du document à ses frais, le tarif de reproduction étant précisé par décret.

L'article 5 précise que la « Commission d'Accès aux Documents Administratifs » (CADA) est chargée de veiller au respect de la

liberté d'accès aux documents administratifs dans les conditions prévues par la loi du 17 juillet 1978. La CADA est aussi chargée de veiller à la liberté d'accès aux archives publiques dans les conditions prévues par la loi du 3 janvier 1979 sur les archives. La CADA peut être saisie par toute personne, physique ou morale (société, association...) et par l'administration. Elle émet uniquement des avis. La saisine de la CADA est un préalable obligatoire avant toute action en justice. La CADA produit un rapport annuel d'activité (consultable sur le site Internet www.cada.fr).

L'article 5-1 précise que la CADA est également compétente pour examiner les questions relatives à l'accès aux documents administratifs lorsque cet accès est régi par des dispositions légales spécifiques, qui complètent ou remplacent les dispositions générales de la loi du 17 juillet 1978.

L'article 6 précise les documents administratifs qui ne sont pas communicables, tels ceux dont la communication porterait atteinte à l'intérêt général. L'article 6 précise aussi les documents administratifs qui ne sont communicables qu'à l'intéressé car contenant des informations relatives à sa vie privée, sa santé, son comportement ou des informations dont la communication porterait atteinte au secret en matière commerciale ou industrielle.

L'article 7 précise encore que lorsqu'il y a refus formel de communication d'un document par l'administration, ce refus doit être notifié par écrit au demandeur et motivé. En cas de recours contentieux, le juge administratif a un délai de six mois pour statuer, à compter de l'enregistrement de la plainte.

La Commission d'accès

aux documents administratifs

La loi a institué une commission, dite « Commission d'Accès aux Documents Administratifs » (CADA) pour veiller au respect de la liberté

d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques, dans les conditions prévues par la loi du 17 juillet 1978 et par le titre II de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives.

La CADA se définit comme « une instance consultative et indépendante ». Ce n'est pas une autorité administrative dans le sens où elle ne bénéficie d'aucun pouvoir de décision. Elle peut être saisie par toute personne rencontrant des difficultés pour obtenir la communication d'un document administratif ou pour consulter des documents d'archives publiques. Dans ce cas, elle émet un avis sur le caractère communicable des documents, qu'elle adresse à la personne qui l'a saisie et à l'administration qui a refusé la communication. Environ 70 % des avis de la CADA sont suivis par l'administration*.

Elle donne aussi des conseils aux administrations qui la saisissent sur le caractère communicable des documents qu'elles détiennent ou sur les modalités de leur communication.

La saisine de la CADA pour avis est un préalable obligatoire avant tout recours contentieux. L'intervention de la CADA est gratuite.

La CADA donne des avis et des conseils mais ce n'est pas une juridiction car elle ne rend pas de jugements. Toute personne demandant un document administratif doit le faire auprès de l'administration concernée et non auprès de la CADA qui ne peut être saisie directement d'une demande de document. La saisine de la CADA par le demandeur ne peut se faire qu'après un refus, explicite ou tacite, de l'administration sollicitée. La CADA ne peut alors intervenir que sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978.

Selon l'article 5 de cette loi, la CADA peut proposer « à la demande de l'autorité compétente ou à son initiative », toutes « modifications » des textes régissant l'accès aux documents administratifs et aux archives publiques « et toutes mesures de

* pour la valeur et l'évolution de ce pourcentage, voir les rapports annuels de la CADA, consultables en ligne sur son site Internet.

nature à faciliter l'exercice du droit d'accès » à ces documents et à « renforcer la transparence administrative ».

« La commission établit un rapport annuel qui est rendu public. Ce rapport retrace notamment les principales difficultés rencontrées par les personnes, au regard des différentes catégories de documents ou d'archives. » Il indique aussi les types de documents les plus fréquemment demandés. Ce rapport est consultable sur le site Internet de la CADA à l'adresse suivante : www.cada.fr

Les régimes particuliers d'accès

aux documents administratifs*

La loi du 17 juillet 1978 n'a pas fait disparaître d'autres textes qui avaient organisé un régime particulier de communication de certains documents administratifs.

Ainsi, à côté du régime général d'accès aux documents administratifs mis en place par la loi du 17 juillet 1978, existent plusieurs régimes particuliers ouvrant un droit d'accès pour certains types de documents.

Dans certains cas, régime général et régime particulier s'appliquent concurremment, ce qui signifie que le demandeur peut utiliser le régime général (loi du 17 juillet 1978) ou le régime particulier « concurrent » pour demander l'accès à un document administratif. Le demandeur doit alors préciser dans sa demande sur quel texte il revendique la communication du document administratif. Dans d'autres cas, le régime particulier s'applique à l'exclusion du régime général, ce qui signifie que le demandeur doit inscrire sa demande dans le cadre du

* Ces informations proviennent du site Internet de la CADA. Pour plus de détails et un accès direct aux lois et règlements cités, se reporter au paragraphe intitulé « les droits à communication qui résultent d'autres textes que la loi du 17 juillet 1978 » accessible sur le site Internet de la CADA à la rubrique « quels sont vos droits ? »

régime particulier, sans pouvoir invoquer les dispositions de la loi du 17 juillet 1978.

Les régimes particuliers concurrents

Dans ces régimes, le demandeur a le choix entre deux solutions : utiliser les dispositions générales de la loi du 17 juillet 1978 ou fonder sa demande sur un texte spécial qui décrit un droit à communication particulier. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 avril 2000, la CADA est compétente pour donner son avis en cas de refus (ceci est précisé dans le nouvel article 5-1 de la loi du 17 juillet 1978, voir annexe 1). Comme pour le régime général instauré par la loi du 17 juillet 1978, l'intervention de la CADA est un préalable à la saisine du juge administratif en cas de difficulté touchant à la communication d'un document lorsque la demande se fonde sur un régime particulier concurrent.

Ces régimes concurrents concernent les documents suivants :

Les budgets et comptes des communes ou de leurs établissements publics administratifs, les procès-verbaux des conseils municipaux ainsi que leurs pièces annexes et les arrêtés municipaux, dont l'accès est régi par l'article L. 2121-26 du Code général des collectivités territoriales.

La liste électorale, accessible à tout électeur, tout candidat, tout parti politique en application des articles L. 28 et R. 16 du Code électoral.

Le rôle des contributions locales, accessible à tous les contribuables locaux figurant personnellement au rôle, en application de l'article L. 104b du *Livre des procédures fiscales*.

La liste des personnes assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés par commune, que la direction des services fiscaux doit tenir à la disposition des contribuables, en application de l'article L. 111 du *Livre des procédures fiscales*.

Les documents que les associations doivent produire lors de la procédure de déclaration en préfecture ou en sous-préfecture qui sont, malgré leur caractère non administratif, librement communicables en vertu des dispositions de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 et de l'article 2 du décret du 16 août 1901 ; dans les départements d'Alsace-Moselle, il s'agira des documents produits par les associations lors de la procédure d'autorisation devant le tribunal d'instance ; ces documents sont librement communicables en vertu des dispositions de l'article 79 du Code local d'Alsace-Moselle.

Le registre tenu par les communes, indiquant les acquisitions réalisées par exercice du droit de préemption, librement consultable en mairie en vertu de l'article L. 213-13 du Code de l'urbanisme ; le registre des contributions d'urbanisme mises à la charge des aménageurs, librement consultable en mairie, en application de l'article L. 332-29 du même code.

Les documents cadastraux, librement consultables dans leur intégralité, sans toutefois que la CADA intervienne dans la procédure d'accès.

Les régimes particuliers exclusifs qui dérogent

au régime de la loi du 17 juillet 1978

Ces régimes dérogatoires sont de deux types : certains remplacent complètement le régime général de la loi du 17 juillet 1978, d'autres ne le remplacent que temporairement.

Les régimes particuliers de communication qui remplacent complètement le régime général de la loi du 17 juillet 1978

Entrent dans cette catégorie les régimes suivants :

L'accès aux informations nominatives contenues dans un fichier informatique lorsque la demande d'accès émane de l'intéressé

La loi du 12 avril 2000 a étendu le champ de la loi du 17 juillet 1978 qui englobe désormais, aux termes de l'article 1^{er} de cette loi, les documents « existant sur support informatique ou pouvant être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant », et ce, quelle que soit la nature des informations, nominatives ou non, qu'ils contiennent. Ainsi, l'accès à un document administratif, même si ce document se présente sous la forme d'un fichier informatique contenant des informations nominatives, est régi par le régime général de la loi du 17 juillet 1978. Ceci vaudra notamment pour une personne physique ou morale demandant à accéder à un fichier contenant des informations nominatives relatives à d'autres personnes. Le document lui sera communiqué, après occultation éventuelle des informations entrant dans la liste des restrictions au droit d'accès précisées au paragraphe II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, par exemple l'occultation d'informations dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée ou portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique.

Toutefois, l'accès aux informations nominatives résultant d'un traitement automatisé et contenues dans un fichier, lorsque la demande d'accès émane de l'intéressé lui-même et non d'un tiers, est régi par les dispositions des articles 34 à 40 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (voir annexe 1).

Cette exception ne pénalise pas le demandeur car la loi du 6 janvier 1978 crée un droit d'accès comparable à celui que prévoit le régime général de loi du 17 juillet 1978 et crée un droit de rectification et de correction qui n'existe pas dans le régime général. La demande s'effectue auprès de l'administration détentrice du fichier. La procédure est entièrement régie par les dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978. Elle fait intervenir une commission de contrôle, la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) – voir glossaire. Pour certains fichiers administratifs sensibles, comme les fichiers des renseignements généraux ou les fichiers intéressant

la sûreté de l'État, la défense nationale ou la sécurité publique, l'accès est indirect : le demandeur doit s'adresser à la CNIL pour accéder au contenu de sa fiche. Cet accès peut lui être refusé pour des motifs de sécurité publique ou si ces informations peuvent nuire à la sûreté de l'État ou à la défense nationale, mais dans tous les cas la CNIL procède à des vérifications.

Lorsque la demande d'accès à un fichier informatique détenu par une administration et contenant des informations nominatives émane d'un tiers et non pas de l'intéressé, ce sont les dispositions du régime général fixé par la loi du 17 juillet 1978 qui s'appliquent. Si le demandeur s'adresse par erreur à la CADA alors qu'il devrait s'adresser à la CNIL ou vice-versa, sa demande sera automatiquement transmise au bon organisme, après que l'intéressé en ait été averti, selon un protocole d'accord passé entre les deux organismes.

L'accès au casier judiciaire, régi par les articles 772 et suivants du Code de procédure pénale.

La communication aux électeurs et aux candidats, après un scrutin, **des listes d'émargement de chaque bureau de vote**, régie par les articles L. 68 et LO 179 du Code électoral.

La communication de la liste générale des objets mobiliers classés et les documents nécessaires à l'élaboration de cette liste, régie par les dispositions de l'article 17 de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et du décret du 18 mars 1924.

L'accès au dossier individuel lié aux mesures de suspension du permis de conduire ou au retrait de points, régi par certaines dispositions du Code de la route.

Les régimes particuliers de communication qui remplacent temporairement le régime général de la loi du 17 juillet 1978

L'accès à certains documents administratifs peut être soumis tantôt à un texte spécial, tantôt aux dispositions générales de la loi du 17 juillet 1978.

C'est le cas des documents suivants :

Documents établis dans le cadre d'une procédure soumise à enquête publique, par exemple pour l'élaboration ou la modification d'un plan d'occupation des sols ou pour la mise en œuvre de la législation sur les installations classées (loi du 19 juillet 1976). Ces documents peuvent être communiqués en cours d'enquête sur le fondement des dispositions spéciales du Code de l'urbanisme ou de la loi du 19 juillet 1976 et de son décret d'application du 21 septembre 1977, alors que sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 il faut attendre que la procédure d'enquête soit close.

Documents composant le dossier d'un agent public. Si une procédure disciplinaire est engagée contre l'intéressé, le droit qu'a l'intéressé d'accéder à son dossier n'est plus régi par la loi du 17 juillet 1978 mais par les dispositions spéciales de la loi du 22 avril 1905 (article 65) ou de différentes lois statutaires.

Dossier fiscal d'un contribuable. Lorsqu'il fait l'objet d'une procédure de contrôle, le contribuable ne peut plus accéder à son dossier fiscal sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978. Cet accès est régi par l'article L. 56 du *Livre des procédures fiscales* tant que la procédure est en cours.

Dans ces trois cas, le droit d'accès soumis à un texte spécial a la même portée que les dispositions générales de la loi du 17 juillet 1978 mais la procédure d'accès est différente et la CADA n'est pas habilitée à intervenir.

Lorsqu'un document administratif est communicable sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, il le reste même s'il a été archivé, conformément aux dispositions de l'article 6 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives.

Par contre, lorsqu'un document n'est pas communicable sur le fondement des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 ou de tout autre régime particulier, il le devient, sur le fondement des dispositions de la loi du 3 janvier 1979, après un délai compris entre trente et cent cinquante ans, selon le type de document (article 7 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives). Des dérogations à cette règle peuvent être accordées par l'administration des archives, pour permettre, par exemple, l'accès de certaines archives à des chercheurs.

La loi du 12 avril 2000 a étendu la compétence de la CADA qui peut se prononcer sur l'application des dispositions régissant l'accès aux archives. Elle peut être saisie pour avis par toute personne rencontrant des difficultés pour obtenir un document d'archives, saisine qui est un préalable obligatoire avant tout recours devant le juge administratif.

* source : site Internet de la CADA.

Comment utiliser la loi

Les documents concernés

Les documents administratifs sont tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, avis... qui émanent :

- de l'État (les différents ministères et services rattachés, les préfetures...)
- des collectivités territoriales (mairies, conseils généraux, conseils régionaux)
- des établissements publics (SNCF, EDF, GDF, hôpitaux, universités, collèges, lycées, centres de recherche publics, etc.)
- des organismes de droit public ou privés chargés de la gestion d'un service public (Assedic, caisses de sécurité sociale, caisses de retraite, établissements d'enseignement privé sous contrat, fédérations sportives, France Télécom...).

Pour être considérés comme « administratifs », ces documents doivent se rapporter à une activité « administrative », c'est-à-dire de service public, et non à une activité d'une autre nature, par exemple juridictionnelle ou privée.

Ces documents peuvent se présenter sous différentes formes : documents écrits, enregistrements sonores (disques, cassettes) ou visuels (diapositives, photos, films...), fichiers informatiques sur tout type de support (disquettes, CD-Rom...), fichiers informatiques transmis par internet.

Le document administratif doit être *achevé*. Les versions provisoires d'un document ou les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration ne sont pas communicables, comme, par exemple, un

permis de construire en cours d'instruction. Lorsque le document est terminé ou lorsque le processus de décision est achevé, le document préparatoire devient un document administratif communicable.

Comment repérer un document administratif

Le demandeur doit identifier lui-même le ou les documents dont il a besoin car l'administration n'est pas tenue de donner suite à une demande imprécise.

La loi n'est pas destinée à forcer l'administration à effectuer des recherches pour fournir au demandeur des renseignements ou le documenter sur un sujet donné.

La plupart des documents administratifs sont signalés (on dit aussi « signalisés ») dans des recueils officiels édités périodiquement par les ministères, les collectivités territoriales, les établissements publics, les organismes chargés de la gestion d'un service public. Pour les consulter, il faut s'adresser aux services de documentation de ces administrations ou organismes, aux services départementaux d'archives ou à la direction des journaux officiels.

Selon le décret n° 79-834 du 22 septembre 1979 (voir annexe 1) :

- Les documents administratifs de type « directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives », émanant des administrations centrales de l'État, sont publiés dans des bulletins ayant une périodicité au moins trimestrielle et comportant dans leur titre la mention Bulletin officiel.
- Les directives, instructions, circulaires qui émanent des autorités administratives agissant dans les limites du département, sont publiées au recueil des actes administratifs du département ayant une périodicité au moins trimestrielle.



Il est préférable d'adresser à l'administration qui détient le document une demande écrite, avec accusé de réception pour avoir une preuve que l'administration a bien reçu la demande.

- Les directives, instructions, circulaires qui émanent des autorités municipales doivent être publiées soit par insertion dans le Bulletin officiel municipal lorsqu'il a une périodicité au moins trimestrielle, soit par transcription dans les trois mois sur un registre tenu, à la mairie, à la disposition du public.
- Les directives, instructions, circulaires qui émanent des établissements publics ainsi que des organismes chargés de la gestion d'un service public sont publiées, au choix de leurs conseils d'administration, soit par insertion dans un bulletin officiel, soit par transcription sur un registre.

L'obligation de signalisation des documents administratifs, prévue à l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978, est satisfaite soit par la publication des documents, soit par la publication de la référence desdits documents qui doit comporter leur titre, leur objet, leur date, leur origine ainsi que le lieu où ils peuvent être consultés ou communiqués. Pour les dossiers préparatoires à l'intervention d'une décision effectivement intervenue, l'obligation de signalisation de ces dossiers est considérée comme satisfaite par la publication ou la signalisation de cette décision.

De nombreux documents administratifs et bulletins officiels sont accessibles sur internet, soit depuis le site Légifrance (www.legifrance.gouv.fr), soit depuis les sites des différents ministères et organismes : voir liste d'adresses en annexe 2.

Comme le signale le portail de l'administration française (www.service-public.fr) certains documents (rapports, notes ou études) ne sont pas signalisés et peuvent être, en conséquence, difficiles à connaître. Leur existence est parfois mentionnée par les médias. Pour les consulter, on peut s'adresser aux services d'information et de documentation des ministères ou des organismes concernés.

Pour ce qui concerne les fichiers contenant des informations nominatives, la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) met à la disposition du public la liste des fichiers informatisés. Cette liste comprend la loi ou le règlement créant le fichier, sa dénomination, son but, le service auprès

duquel s'exerce le droit d'accès, les catégories d'informations nominatives enregistrées et les personnes pouvant en recevoir communication. Attention : cette obligation de signalisation ne concerne pas certains fichiers sensibles. En effet, l'article 20 de la loi du 6 janvier 1978 énonce que « des décrets en Conseil d'État peuvent disposer que les actes réglementaires relatifs à certains traitements intéressant la sûreté de l'État, la défense et la sécurité publique ne seront pas publiés. »

Comment écrire une lettre de requête

La loi n'exige aucune forme pour la demande d'accès à un document administratif. Une demande orale est théoriquement suffisante mais il est préférable d'adresser à l'administration qui détient le document une demande écrite, avec accusé de réception pour avoir une preuve que l'administration a bien reçu la demande. L'accusé de réception servira aussi de preuve du point de départ du délai pour saisir la CADA.

La lettre doit identifier le document le plus précisément possible car l'administration n'est pas tenue de faire une recherche complémentaire pour identifier le document sollicité ou de compiler diverses informations pour constituer le document. Si la demande a été mal dirigée, l'administration saisie est obligée de transmettre la demande à l'autorité compétente.

Dans sa lettre de requête, le demandeur doit préciser s'il souhaite consulter le document sur place ou s'il souhaite obtenir des copies. En cas de document informatisé, il faut préciser le support souhaité (par exemple disquette ou CD-Rom) ou demander une transmission par Internet. C'est au demandeur de choisir le mode d'accès. La consultation d'un document sur place est gratuite. L'obtention de copies est aux frais du demandeur.

Modèle de lettre de requête :

Adresse du demandeur

Lettre recom. avec AR

Date

Adresse de l'administration
détentricie du document
(voir liste d'adresses en annexe 2)

Objet : demande de documents administratifs

Madame, Monsieur,

Nous avons identifié que vos services détenaient le document (description précise du document, par exemple : titre, référence, date, auteur). Nous souhaitons en recevoir une copie (préciser le support souhaité : papier, disquette ou CD-Rom selon ce qui est approprié) (ou bien préciser que vous viendrez consulter le document sur place) et vous prions de nous indiquer les modalités d'accès à ce document et les frais nécessaires (pas de frais si consultation sur place).

Notre demande s'exerce dans le cadre de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs telle que modifiée par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Vous remerciant par avance, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos salutations distinguées

Signature du demandeur



Dans sa lettre de requête, le demandeur doit préciser s'il souhaite consulter le document sur place ou s'il souhaite obtenir des copies.

Ce qui se produit après l'envoi de la lettre

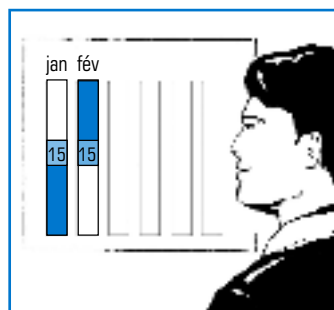
Si l'administration ne détient pas le document ou n'a pas compétence pour le communiquer, elle doit transmettre la demande à l'autorité compétente.

En cas de réponse positive de l'administration, le demandeur a le choix entre une consultation sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas, ou l'obtention d'une copie intégrale ou partielle, sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document. La consultation sur place n'exclut pas que le demandeur obtienne aussi une copie du document si celle-ci ne nuit pas à la conservation du document. Si le document est informatisé, le demandeur peut en obtenir copie sur support identique à celui utilisé par l'administration : disquette, CD-Rom... ou l'obtenir éventuellement par téléchargement. Si le demandeur estime que les conditions d'accès qui lui sont proposées ne sont pas conformes à la loi – tarifs prohibitifs, refus de délivrer une copie – il peut faire part de ces difficultés à la CADA.

Le montant des frais de copie d'un document administratif est fixé par arrêté du Premier ministre. Sont exclues de ce montant les charges de personnel résultant du temps consacré à la recherche, à la reproduction et à l'envoi du document. Lorsque le document fait l'objet d'un envoi postal, les frais d'envoi sont à la charge du demandeur.

Si l'administration ne répond pas dans un délai d'un mois, ce silence équivaut à un refus (refus tacite).

L'administration peut aussi informer le demandeur par écrit qu'elle ne communiquera pas le document demandé. On parle alors de refus exprès. Elle doit normalement expliquer au demandeur les raisons de sa décision et informer le demandeur qu'il lui est possible de saisir la CADA pendant un délai de deux mois



à compter du jour où le demandeur aura été informé de cette décision.

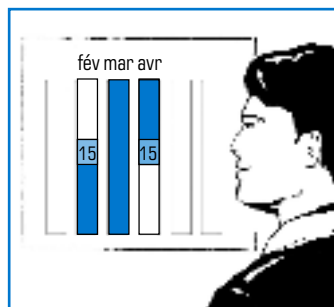
En cas de refus tacite ou exprès le demandeur peut saisir la CADA qui tentera alors de résoudre la difficulté. Si l'intervention de la CADA ne suffit pas ou ne satisfait pas le demandeur, ce dernier peut en dernier recours saisir le juge administratif.

La saisine de la CADA *

L'article 5 de la loi du 17 juillet 1978 dispose que la saisine de la CADA est un préalable obligatoire avant toute action en justice. Cette saisine est gratuite. Il suffit d'adresser à la CADA une lettre précisant le document demandé et l'administration concernée, en joignant copie de la demande et, le cas échéant, copie de la décision de refus.

La CADA doit être saisie dans les deux mois à compter du refus de l'administration de communiquer le document, que ce refus soit explicite ou tacite. Si ce délai est dépassé, le

demandeur devra reprendre toute la procédure et demander de nouveau le document à l'administration. Remarque : pour les services administratifs de l'État et des collectivités territoriales, ce délai n'est opposable au demandeur que dans le cas où il a été régulièrement informé des délais et voies de recours applicables par l'administration à qui il a demandé des documents.

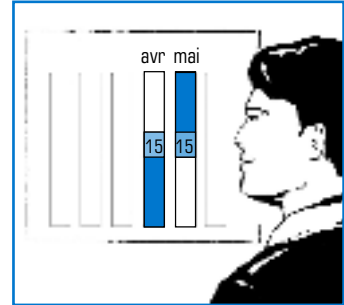


Chaque refus de communication visant un même document doit faire l'objet d'une saisine de la CADA avant tout contentieux. Par exemple, lorsque le document obtenu après une première saisine de la CADA est jugé incomplet par le demandeur et que ce dernier souhaite réagir contre ce refus partiel de

* source : site Internet de la CADA.

communication, il doit saisir de nouveau la CADA avant de former un recours en excès de pouvoir.

La CADA doit faire connaître son avis au demandeur dans un délai d'un mois à compter du jour de l'enregistrement de la saisine, mais ce délai est souvent dépassé à cause de la charge croissante de la commission.



La commission désigne un rapporteur qui instruit le dossier. La demande sera ensuite examinée par la commission au cours d'une séance à laquelle un représentant de l'administration en cause est convié à titre consultatif.

La CADA peut rendre plusieurs catégories d'avis :

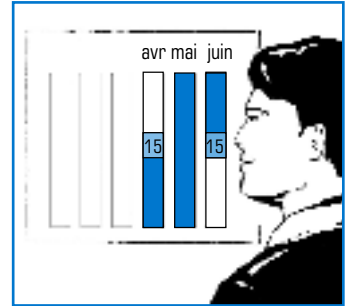
- un avis favorable à la communication, qui est le plus fréquent ; cet avis peut indiquer certaines conditions pour la communication ;
- un avis défavorable à la communication ou favorable à une communication partielle ; cet avis doit être motivé ;
- un avis d'irrecevabilité de certaines demandes « parce que l'administration n'a pas été saisie au préalable, parce que le délai de deux mois est écoulé, ou tout simplement parce qu'elles ne sont pas suffisamment précises » ;
- la CADA est parfois amenée « à constater son incompétence parce que le document demandé n'entre pas dans le champ de la loi du 17 juillet 1978 » ;
- « la demande peut enfin être déclarée sans objet, lorsque le document a été communiqué entre le dépôt de la demande et l'adoption de l'avis, ou lorsqu'il apparaît qu'il n'existe pas. »

Les avis de la CADA sont, pour la plupart, suivis par l'administration (dans environ 70 % des cas), mais ce ne sont que de simples avis : l'administration n'est pas obligée de les suivre et la CADA n'a aucun moyen pour contraindre l'administration. Selon le décret du 28 avril 1988 (voir annexe 1)

l'administration doit informer la CADA, « dans le mois qui suit la réception de cet avis, de la suite qu'elle entend donner à la demande. »

Recours judiciaire

Si, malgré un avis favorable de la CADA, l'administration n'a toujours pas communiqué le document demandé à l'issue d'un délai de deux mois après que la CADA ait été saisie par le demandeur ou si elle oppose une nouvelle décision formelle de refus, le demandeur peut former un recours pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative.



De même, si l'administration saisie a confirmé, implicitement ou expressément, son refus initial, après un avis défavorable de la CADA, le demandeur peut contester cette décision devant la juridiction administrative.

Après avis de la CADA, et en cas de refus exprès de l'administration dûment notifié, le demandeur a un délai de deux mois suivant la notification du refus pour former un recours pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative. En cas de silence de l'administration, le demandeur n'est pas tenu par ce délai de deux mois : voir chapitre 4.

Exemples de demandes d'accès aux documents administratifs

LES DEMANDES peuvent porter sur tout type de document dans des domaines très variés. Dans cette brochure, nous avons choisi de présenter trois exemples en montrant à chaque fois comment la requête pouvait être rédigée et en présentant quelques avis de la CADA pour ce type de requête. Préalablement à une requête, le demandeur devrait consulter sur le site de la CADA (www.cada.fr) les avis de cet organisme sur le sujet. Ces avis font l'objet d'une rubrique du site. Ils sont accessibles grâce à un moteur de recherche qui permet de sélectionner précisément le sujet souhaité. La CADA distingue « avis » et « conseil » : lorsque la CADA est saisie par une personne physique ou morale à qui l'accès à un document a été refusé, la réponse de la CADA est un « avis » ; lorsque la CADA est saisie par une administration, avant que celle-ci ne prenne position sur une demande de communication, la réponse de la CADA est un « conseil ». Les « avis » ou « conseils » de la CADA tiennent compte de la jurisprudence passée et de l'évolution de la loi, aussi vaut-il toujours mieux rechercher l'avis ou le conseil le plus récent concernant le type de document souhaité.

Demande de communication des comptes

d'une association subventionnée par l'État

Dans cet exemple, page 43, le président d'une association de contribuables demande au ministère de l'Éducation nationale que lui soient communiqués le budget et les comptes d'une association subventionnée par ce ministère.

Association X

Adresse

Ministère de l'Éducation
nationale de la recherche
et de la technologie
110, rue de Grenelle,
75357 Paris

Paris, le

L.R.A.R

Objet : demande d'accès à des documents administratifs

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous demander de bien vouloir me permettre d'accéder aux budgets, comptes et comptes rendus financiers pour les années 1995-2000 des subventions accordées par votre ministère à l'association Y et à sa branche parisienne, ce en application de l'article 2 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Cette communication étant de droit en vertu des articles 1 et 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et s'effectuant « dans les conditions prévues par la loi n° 78-573 du 17/07/1978 » qui prévoient que « le budget et les comptes de tout organisme de droit privé ayant reçu une subvention [...] doivent être communiqués à toute personne qui en fait la demande par l'autorité administrative ayant attribué la subvention », je vous prie de bien vouloir fixer les modalités qui me permettront de venir prendre copie des documents ci-dessus.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes respectueuses salutations.

Le Président

Si le ministère de l'Éducation nationale ne répond pas dans un délai d'un mois, la lettre suivante peut être adressée à la CADA. En pièce jointe doit figurer la copie de la demande initiale de document adressée au ministère de l'Éducation nationale.

Association X

Adresse

Commission d'accès aux
documents administratifs
66, rue de Bellechasse
75700 Paris 07 SP

Paris, le

L.R.A.R

P.J. : demande du ...

Madame, Monsieur le Président,

Le (date), notre association a déposé auprès du ministère de l'Éducation nationale, de la recherche et de la technologie une demande d'accès à des documents administratifs relatifs à l'association Y et à sa branche parisienne.

À ce jour notre demande est restée sans réponse.

Le délai d'un mois prévu par la loi du 17 juillet 1978 étant aujourd'hui expiré, nous avons l'honneur de saisir votre commission.

Dans l'attente de vous lire, veuillez agréer, Madame, Monsieur le Président, l'expression de nos salutations distinguées.

Le Président

Exemples d'avis de la CADA*

concernant la communication

de budgets et comptes

Obligation de convention entre une administration et une association lorsque la subvention allouée dépasse un certain montant

Les listes des subventions accordées par un conseil général aux associations loi 1901 ayant une activité à but social ou caritatif sont considérées comme des documents administratifs communicables (conseil de la CADA n° 20014011 du 25 octobre 2001).

Dans son conseil, la CADA a attiré l'attention du demandeur « sur les dispositions relatives à la transparence financière énoncées à l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 et précisées par le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001, d'où il résulte une obligation de convention entre la collectivité territoriale et une association lorsque la subvention allouée dépasse le montant annuel de 23 000 euros. Cette convention et le compte rendu financier de la subvention doivent être communiqués à toute personne qui en fait la demande dans les conditions prévues par la loi du 17 juillet 1978 ».

Les bilans financiers des associations subventionnées sont des documents administratifs

Les budgets et comptes de résultats fournis à une collectivité territoriale par les associations que cette collectivité subventionne sont considérés comme des documents administratifs communicables (avis de la CADA n° 20013190 du 13 septembre 2001). Sont également considérés comme communicables les documents détenus par cette collectivité faisant

* Les avis ou conseils cités dans ce chapitre sont tous accessibles sur le site Internet de la CADA (www.cada.fr).

apparaître « le montant total et les dates de versement des subventions » allouées aux associations.

L'article 10 de la loi du 12 avril 2000 dispose que « le budget et les comptes de tout organisme de droit privé ayant reçu une subvention » sont librement communicables à quiconque dans les conditions prévues par la loi du 17 juillet 1978. Avant la loi du 12 avril 2000, l'obligation de communication ne s'appliquait qu'aux budgets et comptes des organismes privés chargés d'une mission de service public.

Liste des documents communicables émanant d'un organisme de droit privé ayant reçu une subvention publique

Dans le conseil n° 20011444 du 5 avril 2001, la CADA a précisé les documents communicables émanant d'un organisme de droit privé ayant reçu une subvention d'une autorité administrative. Il s'agit du budget élaboré au début de l'exercice, du bilan et du compte de résultats. « En revanche les documents comptables détaillés, notamment le grand livre, qui permettent la confection de ces documents de synthèse ne rentrent pas dans l'obligation de communication. »

« Elle a indiqué, en second lieu, que l'obligation de communication pesait en principe sur l'autorité administrative ayant accordé la subvention et non sur l'organisme ayant bénéficié de la subvention, sauf si celui-ci est chargé d'une mission de service public et entre à ce titre dans le champ de la loi du 17 juillet 1978 modifiée. Toutefois, dans cette dernière hypothèse, si l'association a la preuve que les documents communicables qui lui ont été demandés, ont déjà été communiqués par l'autorité administrative concernée, elle peut considérer que la demande qui lui a été faite est devenue sans objet. »

Demande de documents administratifs

Dans cet exemple, le président d'une association de défense des Droits de l'homme demande à la Commission départementale des hospitalisations psychiatriques d'un département que lui soient communiqués les rapports annuels d'activité de cette commission.

Association de défense des Droits de l'homme

Adresse

Lettre recom. avec AR

Date

Commission départementale des
hospitalisations psychiatriques de...

Adresse

Objet : demande de documents administratifs

Monsieur le Président,

Dans le cadre de nos recherches sur les internements psychiatriques en France, nous aurions souhaité obtenir de votre part une copie des rapports annuels d'activité de votre commission depuis sa création en 1990 jusqu'à l'année 2000.

Notre demande s'exerce dans le cadre de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs telle que modifiée par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Je vous remercie d'avance et je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président

La Commission départementale des hospitalisations ayant répondu négativement à cette demande, l'association de défense des Droits de l'homme saisit la Commission d'accès aux documents administratifs. En pièce jointe figure une copie de la lettre adressée à la Commission départementale.

Association de défense des Droits de l'homme

Adresse

Commission d'accès aux
documents administratifs
66, rue de Bellechasse
75700 Paris 07 SP

Paris, le...

L.R.A.R

P.J. : demande du (date)

Madame, Monsieur le Président,

Le (date), notre association a déposé une demande d'accès à des documents administratifs auprès de la Commission départementale des hospitalisations psychiatriques de... Vous trouverez ci-joint la copie de cette demande. La Commission départementale a répondu négativement à notre demande.

Nous avons dès lors l'honneur de saisir votre commission en vertu de la loi du 17 juillet 1978 afin d'obtenir les documents demandés.

Dans l'attente de vous lire, je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Le Président



La Commission départementale des hospitalisations psychiatriques ayant répondu négativement à cette demande, l'association de défense des Droits de l'homme saisit la Commission d'accès aux documents administratifs.

Un mois après cet envoi, la CADA a envoyé cette réponse :

CADA

Monsieur
Association de défense des Droits de l'homme
Adresse
Paris, le...

Références à rappeler : voir liste ci-après

Vos références : demandes auprès des CDHP

Monsieur,

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du... les demandes dont vous l'avez saisie par lettres parvenues à son secrétariat le... et a émis un avis favorable à la communication, à vous-même, par le ministre de l'Emploi et de la solidarité (Commissions départementales des hospitalisations psychiatriques saisies), de la copie des rapports annuels d'activité des Commissions départementales des hospitalisations psychiatriques pour les départements rappelés en référence depuis leur création en 1990 jusqu'à l'année 2000.

Ces documents vous sont en effet communicables de plein droit, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, modifiée par celle du 12 avril 2000, sous réserve de l'occultation des mentions susceptibles de porter atteinte au secret de la vie privée, ou au secret médical. La commission vous rappelle cependant qu'il est loisible à l'administration, sachant que votre demande de communication porte sur une période longue et un nombre important de documents, de vous répondre en étalant dans le temps la communication des pièces demandées, en vous demandant éventuellement de venir les consulter sur place et de vous demander une participation forfaitaire aux frais de reproduction des documents, à hauteur de 0,18 € maximum par page, format A4.

La commission a adressé cet avis au ministre de l'Emploi et de la solidarité (Commissions départementales des hospitalisations psychiatriques).

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de ma considération distinguée.

La Commission départementale des hospitalisations psychiatriques ne communiquant toujours pas les documents administratifs demandés par l'association de défense des Droits de l'homme malgré l'avis favorable de la CADA, l'association saisit le tribunal administratif du chef-lieu du département où se trouve la Commission départementale : voir chapitre 4.

Exemples d'avis ou de conseils de la CADA

concernant la communication de

rapports détenus par des administrations

Documents administratifs n'existant pas en l'état mais pouvant être obtenus facilement par un traitement automatisé d'usage courant.

Un document administratif peut ne pas exister en l'état mais être obtenu facilement par un traitement automatisé d'usage courant, par exemple une extraction automatique d'une base de données à partir de clés prévues dans la base de données (exemple : une liste de personnels par département). Dans ce cas, le document, constitué à la demande de l'intéressé, devient communicable (voir avis n° 20002163 de la CADA, du 25 mai 2000).

Lettres d'observation et avis rendus par les chambres régionales des comptes.

Les lettres d'observation définitives et les avis budgétaires rendus par les chambres régionales des comptes sont communicables de plein droit à toute personne qui en fait la demande (voir conseil de la CADA n° 20010507 du 8 février 2001).

Document détenu par une administration mais émanant d'une autre administration.

Dans son avis n° 20001773 du 25 mai 2000, la CADA a émis un avis favorable à la communication au demandeur, par le préfet, de documents transmis au préfet par une commune,

dans le cadre du contrôle de légalité exercé par la préfecture. Ces documents comportaient notamment des marchés négociés par la commune avec des associations. La CADA a ainsi estimé que la circonstance que le préfet détenait ces documents, émanant d'une commune, dans le cadre du contrôle de légalité, ne faisait pas obstacle à leur communication au demandeur par le préfet.

Notion de document administratif achevé

Dans son avis n° 19993401 du 7 octobre 1999, la CADA a estimé que les documents suivants concernant une procédure de modification du plan d'occupation des sols en cours de révision étaient communicables de plein droit :

- « délibération du conseil municipal ayant décidé la mise en révision du plan d'occupation des sols ;
- délibération du conseil municipal concernant le bilan de la concertation préalable ;
- délibération du conseil municipal décidant l'ouverture de l'enquête publique ;
- dossier soumis à l'enquête publique ;
- intégralité du registre d'enquête ;
- rapport du commissaire enquêteur ;
- délibération du conseil municipal approuvant le plan d'occupation des sols révisé. »

La CADA a estimé que « les délais fixés par le législateur pour l'exercice du contrôle de légalité ne sauraient constituer un motif pour différer la communication des documents en cause, qui doivent être considérés comme achevés dès lors que le conseil municipal a délibéré. »

Notion de diffusion publique

Selon l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, le droit à communication ne s'exerce pas lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique. Ainsi, dans son avis n° 20002701 du

6 juillet 2000, la CADA a déclaré irrecevable une demande portant sur les comptes d'une société d'économie mixte, aisément consultables soit sur place au greffe du tribunal de commerce où ils doivent être légalement déposés, soit par simple consultation télématique ou informatique moyennant le paiement d'une somme modeste. Dans d'autres avis, la CADA a par ailleurs déclaré que le simple affichage en mairie d'un document ne constituait pas une diffusion publique au sens de l'article 2 car une mesure d'affichage est par essence localisée et le plus souvent temporaire et partielle (voir conseils n° 20003645 et n° 20003890 du 19 octobre 2000).

Une mise en ligne sur un site internet pendant une période limitée ne constitue pas une diffusion publique qui dispense l'autorité administrative de ses obligations en matière de communication de documents (voir avis n° 20004094 du 7 décembre 2000).

Notion de documents réalisés dans le cadre d'un contrat de prestation de service

Selon l'avis de la CADA n° 20002484 du 27 juillet 2000, « les documents établis par des administrations au profit de personnes extérieures, sur commande », ne sont pas des documents administratifs. Par contre, les rapports réalisés pour l'administration par des personnes extérieures, « en exécution d'une mission de service public », ont le caractère de documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978 et, « dès lors qu'ils ne sont plus préparatoires à des décisions devant intervenir, ils sont communicables, sans réserve, à la personne qu'ils concernent ».

Secrets protégés par la loi

Dans son avis n° 20000167 du 6 janvier 2000, la CADA a estimé non communicables des documents décrivant, « à l'attention des autorités publiques chargées d'assurer l'exécution des mesures d'éloignement prises à l'encontre des étrangers qui

en sont l'objet, les actions qui peuvent être menées en vue de faire échec aux tentatives de se soustraire à ces mesures. » La CADA a considéré que la communication de ces documents « serait de nature à diminuer l'efficacité de la politique gouvernementale mise en œuvre pour améliorer l'exécution des mesures d'éloignement » et serait ainsi « susceptible de porter atteinte à la sécurité publique que protège l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 ».

Par contre, la CADA a émis un avis favorable à la communication à l'association « Groupe information asiles » de la copie d'une circulaire du préfet de police organisant la police des malades mentaux. Elle a estimé que « la communication de cette circulaire, étant donné son caractère général, n'était pas susceptible de porter atteinte à la sécurité publique au sens du paragraphe I de l'article 6 de la loi susmentionnée » (avis n° 20003384 du 7 septembre 2000).

Demande d'un dossier comportant

des informations nominatives

Dans l'exemple ci-contre, la directrice d'une bibliothèque municipale demande à son employeur, le maire, la communication du rapport d'inspection la concernant. Ce rapport contient des informations nominatives qui peuvent être communiquées à la personne concernée.

Exemples d'avis de la CADA concernant

la communication d'informations nominatives

Traitement automatisé d'informations nominatives

La loi du 12 avril 2000 a étendu le champ de la loi du 17 juillet 1978 qui englobe désormais, selon son article 1^{er}, les documents « existant sur support informatique ou pouvant être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant » et ce,

Madame X
Adresse

Lettre recom. avec AR

Monsieur Y
Maire
Hôtel de Ville
Adresse

Date

Objet : demande d'accès à un document administratif

Monsieur le Maire,

J'ai l'honneur de solliciter, en vertu des articles 2 et 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, que me soit communiqué le rapport d'inspection établi par M. Z, Inspecteur des bibliothèques en charge de la région..., suite à ses visites d'inspection effectuées à la bibliothèque municipale de... les lundi 3, mardi 4 février 1999, alors que j'occupais le poste de direction de cet établissement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération respectueuse.

quelle que soit la nature des informations qu'ils contiennent, *nominatives* ou non.

Dans son avis n° 20001674 du 29 mai 2000, la CADA a estimé qu'une demande, formée par un syndicat, tendant à la communication d'informations nominatives contenues dans un fichier informatique, en l'occurrence la liste des agents de France Télécom, entreprise publique, entrait bien désormais dans le champ de la loi du 17 juillet 1978 modifiée.

L'extension du champ de la loi du 17 juillet 1978 aux documents « pouvant être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant » conduit à abandonner, au moins en partie, le principe selon lequel cette loi n'oblige pas les autorités administratives à élaborer des documents à la demande des usagers. Selon le rapport annuel 2001 de la CADA, « cela signifie qu'une administration peut être conduite, à la demande d'un usager, à extraire un certain nombre d'informations figurant dans les bases de données qu'elle détient et à établir ainsi quelque chose qui s'apparente à un nouveau document. Ainsi, la CADA a estimé, dans son avis du 29 mai 2000 précité, qu'un établissement pouvait être tenu, en application de ces dispositions, de constituer, à partir du fichier de ses agents, une liste faisant apparaître pour chaque agent la qualité de titulaire, le service d'attache et la répartition par syndicat des autorisations d'absence accordées, dès lors que l'ensemble de ces données figurait d'ores et déjà dans le fichier et pouvaient en être facilement extraites. En revanche, elle a estimé que l'établissement ne pouvait être tenu d'établir une liste des syndicalistes bénéficiant d'une décharge d'activité depuis le 1^{er} janvier 1991, dès lors que cette liste n'existait pas en tant que telle et ne pouvait être obtenue aisément à partir des fichiers détenus par l'établissement. »

Communication du dossier médical et communication du dossier personnel d'un fonctionnaire

Dans son avis n° 20020569 en date du 28 février 2002, la CADA a relevé que l'entreprise France Télécom était un

« organisme de droit privé chargé d'une mission de service public » et qu'à ce titre, elle était « tenue de communiquer à toute personne en faisant la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée par celle du 12 avril 2000, les documents qu'elle détient qui se rattachent à l'une de ses activités de service public. » « En outre, dès lors qu'une partie de ses agents a le statut de fonctionnaire [...], elle est tenue de communiquer à ceux-ci les documents qu'elle détient qui correspondent à leur dossier personnel ou qui ont une incidence sur les fonctions qu'ils occupent. »

La commission a précisé dans cet avis que le bilan professionnel d'un agent de France Télécom ayant le statut de fonctionnaire, qui demandait la communication de son dossier personnel, était communicable à cet agent même s'il avait été effectué par une société extérieure liée à France Télécom par un contrat de droit privé, à partir du moment où il figurait dans le dossier personnel de l'agent. Le dossier médical de l'agent devait être communiqué à un médecin désigné par l'agent.

Communication du dossier fiscal du demandeur, par l'intermédiaire d'un avocat dûment mandaté

Dans un avis en date du 27 septembre 2001, la CADA a émis un avis favorable à la communication à un avocat représentant le demandeur, par consultation et copie, de l'entier dossier de recouvrement de l'impôt sur le revenu des années 1994 à 1996 concernant le demandeur, comprenant notamment « les avis d'imposition, les correspondances échangées et leurs enveloppes, les actes de poursuites, les décomptes des sommes recouvrées et les notes internes nominatives et définitives ». (avis n° 20013470 du 27/09/01).

Demande d'accès à un fichier de gendarmerie régie par la loi du 6 janvier 1978

Dans sa séance en date du 13 septembre 2001, la CADA a émis un avis concernant la communication au demandeur de la fiche détenue par la brigade de gendarmerie de Neufchâteau

comportant des informations sur un délit commis par le demandeur en 1970.

« La commission a rappelé que les demandes d'accès à des informations nominatives contenues dans un fichier émanant des personnes concernées par ces informations sont régies de manière exclusive par les dispositions des articles 34 à 40 de la loi du 6 janvier 1978. La commission s'est, en conséquence, déclarée incompétente pour se prononcer sur la demande qu'elle a transmise à la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Elle en a informé le ministre de la Défense » (avis n° 20013375 du 13/09/01).

Demande d'accès au fichier des Renseignements généraux régi par la loi du 6 janvier 1978

Dans sa séance du 22 mars 2001, la CADA a examiné la demande de communication de la note des Renseignements généraux concernant le demandeur.

« La commission a considéré que la demande ne portait pas sur la communication d'un document administratif mais sur l'exercice du droit d'accès à des informations nominatives incluses dans un fichier régi par la loi du 6 janvier 1978 qui relève de la compétence exclusive de la Commission nationale de l'informatique et des libertés en application des dispositions de cette loi. »

La commission s'est, en conséquence, déclarée « incompétente » pour se prononcer sur la demande. Elle a informé le ministre de l'Intérieur et a transmis la demande à la Commission nationale de l'informatique et des libertés. (avis n° 20011144 du 22/03/01).

Demande d'accès à un dossier informatique, régie par la loi du 6 janvier 1978

La demande d'accès au dossier informatique du demandeur, détenu par une caisse d'allocations familiales, n'est pas

régié par la loi du 17 juillet 1978 (avis n° 20012120 du 31/05/01).

La commission a considéré que la demande « ne portait pas sur la communication d'un document administratif mais sur l'exercice du droit d'accès à des informations nominatives incluses dans un fichier régi par la loi du 6 janvier 1978 qui relève de la compétence exclusive de la Commission nationale de l'informatique et des libertés en application des dispositions de cette loi. »

La commission s'est, en conséquence, déclarée incompétente pour se prononcer sur la demande. Elle en a informé le directeur de la caisse d'allocations familiales et a transmis la demande à la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Refus de communication de documents portant atteinte au secret en matière commerciale et industrielle

Dans sa séance du 20 mai 1999, la CADA a examiné la demande de communication de l'ensemble des rapports établis par l'inspection générale des finances et le contrôle d'État sur une société d'assurance.

La commission, « à la suite d'un examen approfondi de ces documents, a considéré que certains de leurs passages contenaient des informations nominatives ou que leur communication était de nature à porter atteinte au secret en matière commerciale et industrielle » de cette société d'assurance ou de ses fournisseurs. Elle a estimé que les passages étaient « si nombreux que leur occultation conduirait à l'élaboration d'un document dénaturé dont la communication serait dépourvue de sens. La commission a par suite prononcé un avis défavorable à la communication de quelque partie que ce soit de ces documents. » (avis n° 19991535 du 20/05/99).

Le recours contentieux

1. Le recours prévu par la loi du 17 juillet 1978

Quand former un recours contentieux ?

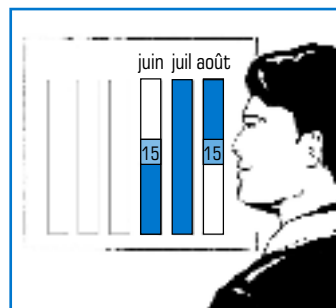
L'article 5 de la loi du 17 juillet 1978 précise que « la saisine de la commission (CADA) pour avis est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux. »

Lorsque la CADA, préalablement saisie par le demandeur d'un document administratif, a rendu son avis concernant la communication de ce document, l'administration prend une décision qui devient effective, et qui s'impose juridiquement.

Cette décision peut être soit la communication du document, soit le refus de communication.

a) Lorsque l'administration répond par un refus explicite (refus « exprès »)

Dans son refus motivé de communiquer le document administratif, l'administration doit préciser au demandeur le délai de recours contentieux et les voies de ce recours. Le demandeur a alors deux mois pour exercer ce recours devant le tribunal. Seule l'indication des voies et délais de recours, dans le refus exprès, peut déclencher le délai de deux mois dans lequel il faut impérativement exercer le recours devant le tribunal.



La notification du refus par lettre recommandée avec accusé de réception ne suffit donc pas à déclencher le délai de recours.

L'absence d'indication des voies et délais de recours a pour conséquence pratique que le recours devant le juge administratif pourra se faire à tout moment, sans être enfermé dans le délai de deux mois.

b) Lorsque l'administration ne s'est pas manifestée deux mois après l'avis de la CADA, le silence vaut refus de communication qui devient alors une véritable décision susceptible de recours.

Dans ce cas, le recours devant le tribunal administratif peut se faire sans être tenu de respecter le délai de deux mois à compter de la naissance de la décision implicite. En effet, ce délai ne court qu'à la condition d'avoir été notifié, ce qui, par définition, n'a pas été fait en cas de silence de l'administration.

En pratique, il vaut toutefois mieux agir rapidement.

Devant quelle juridiction ?

Le recours devra se faire devant le tribunal administratif de la région où se trouve l'administration qui a pris la décision de refus. Toutefois, selon la CADA « le recours devra être porté directement devant le Conseil d'État si le refus émane d'un organisme administratif à compétence nationale. »*

Quelle forme le recours contentieux prend-il ?

Il s'agit d'un « recours pour excès de pouvoir » qui n'est pas soumis à un formalisme particulier. Il n'est pas obligatoire de faire appel à un avocat. Les seuls frais obligatoires sont les frais d'achat d'un timbre fiscal (d'une valeur de 15 € en 2003).

Une simple lettre manuscrite suffit, adressée au greffe du tribunal administratif compétent.

* source : site Internet de la CADA, chapitre « Particuliers, entreprises, associations : vous cherchez à obtenir un document administratif ».

Toutefois, ce qui est demandé doit être précis.
Ainsi, il est nécessaire de demander

- a)** l'annulation de la décision de refus (implicite ou explicite)
- b)** d'enjoindre à l'administration concernée, en cas d'annulation, la communication du document, sous astreinte par jour de retard, sur le fondement des dispositions du Code de justice administratif relatives au pouvoir d'injonction.

Si ces deux éléments ne sont pas demandés expressément, le recours ne sera pas valable ou pas vraiment efficace.

En effet, si l'on n'a pas demandé l'injonction de communiquer, même si l'on obtient l'annulation du refus de communiquer, il faut ensuite que l'administration exécute volontairement la chose jugée.

Concrètement, cela signifie qu'après le jugement définitif, il faut demander à l'administration le document.

Mais, si elle ne veut pas le communiquer, il faudra faire un deuxième recours devant le même tribunal pour demander au juge de contraindre l'administration à respecter la chose jugée.

C'est pourquoi il vaut mieux ne jamais oublier de demander au juge, dès la requête introductive d'instance, d'enjoindre à l'administration de communiquer le document, éventuellement avec fixation d'un délai et d'une astreinte par jour de retard.

Par ailleurs, les arguments juridiques au soutien du recours doivent démontrer que la communication devait être faite, et donc :

- a)** que le document demandé rentre bien dans le champ d'application de la loi
- b)** qu'il s'agit bien d'un document administratif achevé
- c)** qu'il est bien communicable
- d)** que la communication ne se heurte à aucun impératif de secret...



Le juge peut enjoindre à l'administration de communiquer le document, éventuellement sous astreinte.

Les pouvoirs du juge administratif

« Le juge dispose de pouvoirs d'instruction importants. Il peut "requérir des administrations compétentes la production de tous documents nécessaires", notamment les documents dont le refus de communication constitue l'objet même du litige (CE, 23/12/1988 Banque de France c/ Huberschwiller) »*.

Toutefois, le Tribunal ne pourra évidemment pas communiquer le document au requérant lors de l'instruction.

Le Tribunal apprécie, au vu du document, si le requérant a droit à sa communication.

Le rôle du juge administratif est de contrôler la légalité de la décision de refus de communication. Si le juge estime illégale cette décision de refus, il en prononce l'annulation.

Et, à la condition que cela ait été demandé (voir ci-dessus), le juge peut, en fonction du motif de l'annulation, enjoindre à l'administration de communiquer le document, éventuellement sous astreinte.

* source : site Internet de la CADA, chapitre « Particuliers, entreprises, associations : vous cherchez à obtenir un document administratif ».

Modèle de recours contentieux

REQUÊTE EN ANNULATION

À Monsieur le Président et à
Messieurs les Conseillers du tribunal administratif de...

Pour :

Madame / Monsieur... né(e) le... à...
de nationalité...
demeurant : ...

Contre

(Selon qu'après l'avis rendu par la CADA, il y ait eu ou non une décision
expresse de rejet de la part de l'autorité administrative)

Une décision expresse de refus de communication,
en date du...
prise par...

Une décision implicite de... par laquelle (l'administration ou la personne
privée chargée d'une mission de service public) a refusé l'accès à un document
administratif.

PLAISE AU TRIBUNAL

I Les faits et rappel de la procédure

Rappel de ce qui a motivé la demande d'accès aux documents admi-
nistratifs, rappel des courriers échangés, de la saisine de la CADA, et
de l'avis de cette dernière.

Le... (date de réception de l'avis de la CADA) la CADA m'a notifié son
avis dont vous trouverez copie ci-joint.

L'administration n'ayant pas donné suite, cela a fait naître une décision
implicite de refus qui est soumise au contrôle de votre tribunal.

II Discussion

1) Sur la compétence de votre juridiction :

(Si la CADA, dans son avis s'est déclarée incompétente au motif que le
document sollicité n'est pas de nature administrative, il faut discuter
ce point et démontrer qu'au contraire vous estimez que le document est
bien de nature administrative)

2) Sur le fond

a) L'erreur de droit

La décision de (administration concernée) viole la loi du 17 juillet 1978.
Cette loi donne droit d'avoir accès aux documents administratifs de
caractère non-nominatif.

C'est bien le cas ici (argumenter en montrant en quoi la loi doit s'appliquer)

Par ailleurs, la communication de ce document ne peut nuire à la sûreté de l'État ou à la sécurité publique (démontrer pourquoi).

Si la CADA avait rendu un avis négatif, il faut argumenter sur l'erreur commise par la CADA.

Si la CADA avait rendu un avis positif, il faut s'en servir et développer ses arguments.

b) L'erreur manifeste d'appréciation

À soutenir éventuellement, notamment lorsque l'administration a fait connaître par une décision explicite de refus les motifs de ce refus, ou à soutenir ultérieurement, dans un « mémoire en réplique », lorsqu'après l'introduction de la requête, l'administration a répondu par un mémoire en réponse en justifiant son refus par des motifs que l'on peut alors contester dans leur existence ou dans l'appréciation qui est faite des circonstances de fait ou de droit.

Argumenter sur l'erreur d'appréciation commise par l'administration sur les faits, sur la nature du document, sur les obstacles à la communication.

La décision de [...] a donc bien violé la loi du 17 juillet 1978 et a méconnu le droit à la communication d'un document administratif.

La décision de [...] doit donc être annulée.

PAR CES MOTIFS

Annuler la décision prise par [...] de refuser la communication du document demandé.

Déclarer communicable ce document

Enjoindre (à l'administration concernée) la communication du document, en vertu des articles L 911 et suivants du Code de justice administrative, dans un délai de un mois suivant la décision à intervenir, et sous astreinte de 100 € par jour de retard.

Sous toutes réserves.

Fait à le

Signature

BORDEREAU DES PIÈCES JOINTES
(faire bordereau des pièces en les numérotant).

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE [REDACTED]

REQUETE EN ANNULATION

POUR: la Commission des Citoyens pour les Droits de l'Homme (CCDH), association loi 1901, dont le siège est au 31 avenue Thierry 92410 Ville d'Avray, prise en la personne de son président,

demanderesse

CONTRE Une décision implicite de la Commission Départementale des Hospitalisations psychiatriques [REDACTED] rejetant une demande d'accès à des documents administratifs formulée par CCDH le 14 septembre 2001

L'exposante défère la décision attaquée à la censure du tribunal administratif de [REDACTED] en tous les chefs qui lui font grief par les faits et moyens ci-après exposés

FAITS

Le 13 septembre 2001, l'exposante a demandé par un courrier (pièce n°1) adressé à la Commission départementale des hospitalisations psychiatriques du [REDACTED] auprès de la DDASS de lui communiquer les documents administratifs suivants

- les rapports annuels d'activité de la Commission depuis sa création en 1990 jusqu'à l'année 2000

L'administration ayant conservé le silence pendant plus d'un mois, la requérante a saisi la C.A.D.A par courrier du 21 novembre 2001.

La CADA a rendu un avis positif

L'administration n'a pas répondu à la demande malgré un nouveau courrier de la requérante

Ce refus constitue la décision attaquée

DISCUSSION

La décision du Président de la CDHP [REDACTED] contrevient à la législation sur l'accès aux documents administratifs.

En effet, la loi n°78-753 du 13 juillet 1978 " portant diverses mesures d'amélioration des relations avec l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal " pose le principe du libre accès aux documents administratifs

Cette loi a été modifiée récemment en vue de renforcer les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations par la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 qui a institué un certain nombre de dispositions favorables à l'accès aux documents administratifs

En refusant de communiquer à l'exposante les documents administratifs demandés, le président de la CDHP a donc contrevenu à la législation susvisée car les documents demandés sont des pièces publiques qui ne tombent sous aucun secret prévu par loi

La censure de la décision de refus de communication de la CDHP [REDACTED] est donc inévitable.

Ce refus de communiquer des documents constitue un abus flagrant qui a contraint l'exposante à saisir le tribunal afin de faire valoir ses droits. Le tribunal devra en conséquence faire application de l'article L.761-1 du code de justice administrative

De même, et afin que l'administration ne persiste pas dans son attitude injustifiée et préjudiciable à la requérante, il conviendra d'appliquer les articles L.911-1 et L.911-3 du code de justice administrative c'est-à-dire d'enjoindre à l'administration de communiquer à la requérante les documents requis, dans un délai déterminé, et sous astreinte.

**Par ces motifs,
et tous autres à produire, déduire ou suppléer
au besoin même d'office**

L'exposante conclut qu'il plaise au tribunal administratif de [REDACTED] de

- Annuler la décision de refus implicite de la CDHP [REDACTED] concernant une demande d'accès à documents administratifs présentée le 13 septembre 2001 par la requérante,
- Ordonner la communication à la requérante de la copie des documents demandés à compter de la notification du jugement du tribunal administratif, et sous astreinte de 762,25 Euros (5000 francs) par jour de retard, en application des articles L 911-1 et L 911-3 du code de justice administrative
- Condamner l'État aux entiers dépens en application de l'article L.761-1 du code de justice administrative

A [REDACTED], le 29 Août 2002

Le Président



PIECES JOINTES

- Pièce n°1 1 lettre du 13 septembre 2001 à la CDHP
Pièce n°2 Avis de la CADA

2. L'utilisation du référé administratif

Il faut signaler ici rapidement qu'il est possible, en cas d'urgence qu'il faut motiver et caractériser, d'obtenir la communication d'un document administratif sans procéder ni à la demande préalable à l'administration, ni à la saisine de la CADA.

Seule l'urgence, par exemple le risque de destruction du document, peut fonder cette procédure.

Il faut également que le but dans lequel est demandé le document se rattache à la compétence du juge administratif. Généralement, le but sera de demander réparation à l'administration ou à l'établissement public (hôpital par exemple), devant le juge administratif.

Par exemple, la demande en référé de bandes magnétiques conservées pendant un bref délai (condition d'urgence satisfaite) et enregistrant les conversations téléphoniques passées avec le SAMU a été jugée recevable et bien fondée, le but étant d'engager la responsabilité du SAMU.

En revanche, il a été jugé qu'il est impossible d'obtenir un document administratif en référé dans le but de le produire devant une juridiction pénale, dans l'intérêt de la défense, lorsque l'administration n'est pas partie au procès.

Pour utiliser cette procédure de référé, il faut ne pas avoir demandé à l'administration le document. En effet, si la demande a été faite, c'est toute la procédure prévue par la loi « CADA » qui s'applique.

3. Exemples de décisions rendues

par le juge administratif*

Conseil d'État, 20 mars 1992, M. David.

Un document administratif – rapport, étude ou note – ne perd pas son caractère administratif simplement parce qu'il est joint à un dossier ouvert dans le cadre d'une procédure pénale.

Cet arrêt est intéressant car il peut être transposé aux documents administratifs ayant servi ensuite à une commission parlementaire. Cette transmission ne leur fait pas perdre leur caractère administratif. C'est d'ailleurs ainsi qu'avait jugé le Tribunal administratif de Grenoble à propos d'un rapport des Renseignements généraux de l'Isère (jugement du 25 février 1998, portant le numéro 972724).

Conseil d'État, 10 juillet 1992, ministre de l'Agriculture c/ Monsieur Touzan.

Dans cet arrêt, dont l'essentiel a été repris par la modification récente de la loi, le Conseil d'État a jugé que lorsque des documents contiennent des opinions ou des appréciations sur des personnes identifiables autres que le demandeur du document, ces informations, présentant un caractère nominatif, ne pouvaient être communiquées au demandeur.

Mais le Conseil d'État a autorisé néanmoins la communication au demandeur en exigeant l'occultation des informations nominatives à l'égard de tiers.

Dans la pratique, lorsqu'un document risque de comporter des informations sur plusieurs personnes, il peut être judicieux

* D'autres commentaires de décisions sur l'accès aux documents administratifs, rendues par le juge administratif, peuvent être consultées dans l'ouvrage suivant : « Droit des relations de l'administration avec ses usagers », par Dominique Maillard Desgrées du Loû, collection Thémis, Presses Universitaires de France, octobre 2000, pages 407 à 461.

de faire une demande de communication « groupée » au nom de toutes ces personnes. Rien ne l'interdit, d'autant que la lettre de l'article 1^{er} de la loi de 1978 indique que les documents administratifs sont communicables de plein droit aux personnes qui en font la demande. L'administration ne pourrait pas opposer le caractère nominatif à l'égard des tiers pour refuser la communication intégrale du document.

4. La contestation d'une décision

du tribunal administratif

Une décision du tribunal administratif peut être contestée. Cette contestation se fait devant une cour administrative d'appel.

La cour administrative d'appel juge une deuxième fois la décision du tribunal administratif contestée.

Pour saisir la cour administrative d'appel, le délai est de deux mois à compter de la notification du jugement du tribunal administratif.

La requête doit préciser les raisons pour lesquelles le jugement doit être annulé ou modifié. Pour demander une indemnité, il faut justifier d'un préjudice.

Il faut impérativement joindre à la requête la copie du jugement contesté. La requête doit être adressée au greffe de la cour administrative d'appel.

La présence du plaignant à l'audience n'est pas obligatoire. Le plaignant n'est pas tenu d'être assisté d'un avocat. Les juges se réunissent après la séance pour débattre et proposer une solution. Après délibéré, le jugement est prononcé en audience publique dans un délai d'environ quinze jours. Le jugement est ensuite envoyé au plaignant par lettre recommandée dans un délai de plusieurs semaines.

Pour contester un jugement de la Cour administrative d'appel il faut former un recours en cassation devant le Conseil d'État. Ce recours doit être introduit par un avocat habilité devant le Conseil d'État.

5. Où s'adresser pour toute information ?

Pour toute information, s'adresser :

- au greffe du tribunal administratif le plus proche de votre domicile (voir adresse dans les pages jaunes),
- au service de consultation gratuit des avocats (renseignez-vous auprès de votre mairie, tribunal d'instance ou tribunal de grande instance),
- au bureau d'information du public du Conseil d'État (voir adresse en annexe 2).

Améliorer la loi

COMME le souligne la CADA dans son rapport d'activité 1999-2000, vingt-cinq ans après la promulgation de la loi du 17 juillet 1978, « le droit à la transparence se heurte encore à de sérieux obstacles, qui tiennent davantage à la pratique administrative qu'à l'architecture du régime juridique. »

Une culture du secret doit progressivement faire place à une culture de la transparence. Cette mutation se produira si suffisamment de citoyens actifs insistent pour obtenir cette transparence auprès des administrations et auprès de leurs élus. A cet égard il faut souligner le rôle bénéfique que peuvent jouer les associations. C'est surtout pour elles que cette brochure a été rédigée. Mais la France, et plus généralement l'Europe, souffrent d'un déficit d'associations puissantes, pouvant exercer un contre-pouvoir efficace face à l'administration. Ainsi par exemple, alors qu'on recense 22 224 organisations non gouvernementales (ONG) en Amérique du Nord, on en recense seulement 2 395 en Europe ! Ce n'est donc pas un hasard si la loi américaine sur l'accès aux documents administratifs est, sur certains points, beaucoup plus avantageuse pour le citoyen que la loi française.

Même si la loi du 12 avril 2000 a simplifié le régime d'accès aux documents administratifs en étendant notamment le champ de compétences de la CADA à plusieurs régimes spéciaux d'accès aux documents et en particulier au régime d'accès aux archives publiques organisé par la loi du 3 janvier 1979, **de multiples régimes particuliers subsistent encore, à côté du régime général décrit par la loi du 17 juillet 1978**, ce qui ne facilite pas l'exercice

du droit d'accès à certains documents administratifs. Une amélioration importante de l'accès aux documents administratifs consisterait donc à regrouper tous ces régimes spéciaux au sein d'un seul et même régime décrit par une loi unique.

Il est difficilement compréhensible que la loi du 12 avril 2000 ait exclu du droit d'accès certains documents de nature administrative :

- les documents se rapportant à l'organisation et au fonctionnement des services des assemblées parlementaires (auparavant ces documents étaient accessibles sur les fondements de la loi du 17 juillet 1978) ; il est ainsi paradoxal que le citoyen ne puisse exercer aucun contrôle sur l'enceinte même où s'élaborent les textes mettant en œuvre le principe de transparence inscrit dans la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen ;

- les documents préalables à l'élaboration du rapport d'accréditation des établissements de santé visé à l'article L. 710-5 du Code de la santé publique (auparavant ces documents étaient accessibles sans restriction une fois la procédure d'accréditation achevée) ; la santé n'est-elle pas un domaine où la vigilance citoyenne doit s'exercer ?

- les documents d'instruction des réclamations adressées au Médiateur de la République ; selon les termes mêmes de la CADA « rien ne permet en effet de justifier que la Médiation bénéficie d'un traitement différent des autres autorités administratives indépendantes et voie la totalité des documents qu'elle détient – qui sont des documents administratifs par nature – échapper à tout droit de communication, sauf à considérer que la transparence constitue un handicap pour l'action qu'elle mène au service des administrés » ;

- les documents considérés comme de nature juridictionnelle correspondant aux mesures d'instruction, rapports, communications, propositions et travaux de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes ; ces organismes détiennent un quasi monopole du contrôle de la dépense publique ; une amélioration de la transparence dans leur fonctionnement serait ainsi particulièrement souhaitable, le citoyen ne pouvant

aujourd'hui accéder qu'aux documents rendus publics par ces organismes.

Comme le souligne le rapport 1999-2000 de la CADA, « certaines administrations paraissent encore marquées par la culture du secret qu'elles appliquent à tort à des documents administratifs qui ne le méritent pas. C'est le cas des services chargés de la sécurité publique (Intérieur, Défense nationale). Par ailleurs, les services du ministère de la Justice ont tendance à considérer que tout dans leur activité, est juridictionnel et non administratif et échappe donc au régime de droit commun ».

Pour faire une demande d'accès aux documents administratifs, le demandeur doit nommer précisément le document voulu. La difficulté réside dans le fait que les documents administratifs ne sont pas tous signalés. De nombreux ministères ont des bulletins officiels mais ils ne signalent pas tous les documents administratifs. Si le document n'a pas fait l'objet d'une signalisation publique, comment peut-on être au courant de son existence ? L'administration, par sa puissance, peut considérablement nuire à certains groupes de citoyens ou à certaines personnes morales.

En contrepartie de cette puissance, il devrait être facile pour ces citoyens ou ces personnes morales de savoir ce que l'administration détient comme dossiers ou informations à leur sujet ou sur des sujets intéressant ces personnes. Seule la transparence permet l'exercice d'un contre-pouvoir efficace.

Aux États-Unis, une demande telle que « par la présente, je vous demande de me communiquer copie de tous les documents en votre possession relatifs au test d'amphétamines tel que décrit dans l'article du _____ en date du _____ joint à cette demande, ces documents incluant tous fichiers, télex, lettres, documents d'archives, rapports » est parfaitement acceptable. La loi américaine impose simplement de décrire « raisonnablement » les documents recherchés. En France, une telle

demande est impensable. Chaque document demandé doit être précisément référencé : ainsi, si on ne cite pas les informations telles que date, destinataire, référence, permettant d'identifier précisément une lettre, on ne peut en recevoir copie. Mais comment citer un tel document si on ne sait pas qu'il existe ?

Il est nécessaire de réformer la composition de la CADA pour y faire entrer des représentants des usagers qui ne sont pas représentés en tant que tels en son sein. Dans sa composition actuelle, la CADA, sur dix membres, compte sept membres de la fonction publique. Ainsi, ce sont des agents de l'administration qui contrôlent la transparence de cette même administration. Même si le travail de la CADA est tout à fait remarquable, il n'en reste pas moins vrai que le manque de représentation de la société civile peut entraîner une certaine complaisance vis-à-vis de l'administration.

La CADA n'a ni pouvoir décisionnel, ni pouvoir contraignant et c'est tout à fait regrettable. Elle doit accepter les réponses que lui donne l'administration. Les auteurs de cette brochure connaissent au moins un cas où un ministère a répondu à la CADA qu'il ne détenait pas le document administratif demandé alors que c'était faux. La CADA devrait avoir des pouvoirs d'investigation et de contrainte à l'instar d'autres autorités administratives indépendantes.

La notion de « demande abusive » qui peut motiver un refus de communication de document devrait être mieux précisée car elle peut servir de prétexte facile pour refuser cette communication lorsqu'elle implique un travail important de la part de l'administration.

LA LOI du 17 juillet 1978 organisant l'accès aux documents administratifs a représenté une avancée considérable dans l'amélioration de la transparence du fonctionnement de l'administration et, partant, dans la mise en œuvre de l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

Les dispositions de cette loi ont été étendues et améliorées par la loi du 12 avril 2000.

Gageons que le régime d'accès aux documents administratifs sera encore amélioré. Il le sera si suffisamment de citoyens actifs, désireux d'exercer pleinement leur citoyenneté en faisant preuve de vigilance, l'utilisent. Cette brochure a été faite pour eux.

Car face à la pente naturelle de toute administration à travailler en secret et à risquer progressivement de perdre de vue l'intérêt général au profit d'intérêts particuliers, face à la tendance actuelle qui consiste à brider toujours plus la « liberté » pour obtenir toujours plus de « sécurité », la transparence qui s'incarne dans le droit d'accès aux documents administratifs est une nécessité vitale pour préserver la démocratie.

Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978

Publiée au Journal Officiel du 18 juillet 1978

LOI PORTANT diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

Titre I^{er} :

De la liberté d'accès aux documents administratifs

Article 1

Modifié par Loi 2002-1487 2002-12-20 art. 23 JORF 24 décembre 2002

Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par le présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs.

Sont considérés comme documents administratifs, au sens du présent titre, tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, prévisions et décisions, qui émanent de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes de droit public ou privé chargés de la gestion d'un service public. Ces documents peuvent revêtir la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de documents existant sur support informatique ou pouvant être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant.

Ne sont pas considérés comme documents administratifs, au sens du présent titre, les actes des assemblées parlementaires, les avis du Conseil d'État et des juridictions administratives,

les documents de la Cour des comptes mentionnés à l'article L. 140-9 du Code des juridictions financières et les documents des chambres régionales des comptes mentionnés à l'article L. 241-6 du même code, les documents d'instruction des réclamations adressées au Médiateur de la République, les documents préalables à l'élaboration du rapport d'accréditation des établissements de santé prévu à l'article L. 6113-6 du Code de la santé publique et les rapports d'audit des établissements de santé mentionnés à l'article 40 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 (n° 2000-1257 du 23 décembre 2000).

Article 2

Modifié par Loi 2000-321 2000-04-12 art. 7 JORF 13 avril 2000.

Sous réserve des dispositions de l'article 6, les autorités mentionnées à l'article 1^{er} sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent titre.

Le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés. Il ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration. Il ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique. Il ne s'applique pas aux documents réalisés dans le cadre d'un contrat de prestation de service exécuté pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées.

L'administration sollicitée n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.

Article 3

Sous réserve des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, concernant les informations nominatives figurant dans des fichiers, toute personne a le droit de connaître les informations

contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées.

Sur sa demande, ses observations à l'égard desdites conclusions sont obligatoirement consignées en annexe au document concerné.

L'utilisation d'un document administratif au mépris des dispositions ci-dessus est interdite.

Article 4

Modifié par Loi 2000-321 2000-04-12 art. 7 JORF 13 avril 2000.

L'accès aux documents administratifs s'exerce :

- a) Par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ;
- b) Sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie facilement intelligible sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou sur papier, au choix du demandeur dans la limite des possibilités techniques de l'administration et aux frais de ce dernier, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction, dans des conditions prévues par décret.

Article 5

Modifié par Loi 2000-321 2000-04-12 art. 7 JORF 13 avril 2000.

Une commission dite « Commission d'accès aux documents administratifs » est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques, dans les conditions prévues par le présent titre et par le titre II de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives. Elle émet des avis lorsqu'elle est saisie par une personne qui rencontre des difficultés pour obtenir la communication d'un document administratif ou pour consulter des documents d'archives publiques, à l'exception des documents mentionnés au 3° de l'article 3 de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 précitée. La saisine de la commission pour avis est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux.

Elle conseille les autorités compétentes sur toute question relative à l'application du présent titre et des dispositions susmentionnées de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 précitée. Elle peut proposer, à la demande de l'autorité compétente ou à son initiative, toutes modifications de ces textes et toutes mesures de nature à faciliter l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques et à renforcer la transparence administrative.

La commission établit un rapport annuel qui est rendu public. Ce rapport retrace notamment les principales difficultés rencontrées par les personnes, au regard des différentes catégories de documents ou d'archives.

Un décret en Conseil d'État détermine la composition et le fonctionnement de la commission prévue au présent article.

Article 5-1

Modifié par Loi 2002-303 2002-03-04 art. 14 JORF 5 mars 2002.

La Commission d'accès aux documents administratifs est également compétente pour examiner, dans les conditions prévues aux articles 2 et 5, les questions relatives à l'accès aux documents administratifs mentionnés aux dispositions suivantes :

- l'article L. 2121-26 du Code général des collectivités territoriales ;
- l'article L. 28 du Code électoral ;
- le b de l'article L. 104 du Livre des procédures fiscales ;
- l'article L. 111 du Livre des procédures fiscales ;
- l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association et l'article 2 du décret du 16 août 1901 ;
- l'article 79 du Code civil local d'Alsace-Moselle ;
- les articles L. 213-13 et L. 332-29 du Code de l'urbanisme ;
- l'article L. 1111-7 du Code de la santé publique.

Article 6

Modifié par Loi 2002-303 2002-03-04 art. 14 JORF 5 mars 2002.

I. - Ne sont pas communicables les documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte :

- au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;
- au secret de la défense nationale ;
- à la conduite de la politique extérieure de la France ;
- à la sûreté de l'État, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes ;
- à la monnaie et au crédit public ;
- au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ;
- à la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières ;
- ou, de façon générale, aux secrets protégés par la loi.

II. - Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs :

- dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée et des dossiers personnels, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle ;
- portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ;
- faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.

Les informations à caractère médical sont communiquées à l'intéressé, selon son choix, directement ou par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet, dans le respect des dispositions de l'article L. 1111-7 du Code de la santé publique.

Article 6 bis

Abrogé par Loi 2000-321 2000-04-12 art. 7 JORF 13 avril 2000.

Article 7

Modifié par Décret 88-465 1988-04-28 art. 1 JORF 30 avril 1988.

Le refus de communication est notifié au demandeur sous forme de décision écrite motivée.

Lorsqu'il est saisi d'un recours contentieux contre un refus de communication d'un document administratif, le juge administratif doit statuer dans le délai de six mois à compter de l'enregistrement de la requête.

Article 8

Sauf disposition prévoyant une décision implicite de rejet ou un accord tacite, toute décision individuelle prise au nom de l'État, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou d'un organisme, fût-il de droit privé, chargé de la gestion d'un service public, n'est opposable à la personne qui en fait l'objet que si cette décision lui a été préalablement notifiée.

Article 9

Font l'objet d'une publication régulière :

1. Les directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives ;

2. La signalisation des documents administratifs.

Un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission d'accès aux documents administratifs précisera les modalités d'application du présent article.

Article 10

Les documents administratifs sont communiqués sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique.

L'exercice du droit à la communication institué par le présent titre exclut, pour ses bénéficiaires ou pour les tiers, la possibilité de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents communiqués.

Article 11

(Disposition caduque)

Article 12

Les dispositions du présent titre ne font pas obstacle à l'application de l'article L. 121-19 du Code des communes.

Article 13

Modifié par Loi 2000-321 2000-04-12 art. 7 JORF 13 avril 2000.

Le dépôt aux archives publiques des documents administratifs communicables aux termes du présent titre ne fait pas obstacle au droit à communication à tout moment desdits documents. Les documents administratifs non communicables au sens du présent titre deviennent consultables au terme des délais et dans les conditions fixées par les articles 6 et 7 de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 précitée.

Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000

LOI RELATIVE aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

(Extrait)

Titre I^{er} : **Dispositions relatives à l'accès aux règles de droit et à la transparence.**

Chapitre III : Dispositions relatives

à la transparence financière

Article 10

Les budgets et les comptes des autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er} et dotées de la personnalité morale sont communicables à toute personne qui en fait la demande, dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 précitée.

La communication de ces documents peut être obtenue tant auprès de l'autorité administrative concernée que de celles qui les détiennent.

L'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée.

Lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme de droit privé bénéficiaire doit produire un compte rendu financier qui atteste de la conformité

des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Le compte rendu financier est déposé auprès de l'autorité administrative qui a versé la subvention dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée.

Le budget et les comptes de tout organisme de droit privé ayant reçu une subvention, la convention prévue au présent article et le compte rendu financier de la subvention doivent être communiqués à toute personne qui en fait la demande par l'autorité administrative ayant attribué la subvention ou celles qui les détiennent, dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 précitée.

Les organismes de droit privé ayant reçu annuellement de l'ensemble des autorités administratives une subvention supérieure à un montant fixé par décret doivent déposer à la préfecture du département où se trouve leur siège social leur budget, leurs comptes, les conventions prévues au présent article et, le cas échéant, les comptes rendus financiers des subventions reçues pour y être consultés.

Titre II :

Dispositions relatives aux relations des citoyens avec les administrations.

Chapitre II : Dispositions relatives au régime

des décisions prises par les autorités

administratives.

Article 20

Lorsqu'une demande est adressée à une autorité administrative incompétente, cette dernière la transmet à l'autorité administrative compétente et en avise l'intéressé.

Le délai au terme duquel est susceptible d'intervenir une décision implicite de rejet court à compter de la date de réception de la demande par l'autorité initialement saisie. [...]

Décret n° 79-834 du 22 septembre 1979

Portant application de l'article 9 de la loi n° 78-753
du 17 juillet 1978

E N CE QUI CONCERNE la liberté d'accès aux documents administratifs.

le Premier ministre, Vu la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, et notamment son article 9 ; Vu le décret n° 71-570 du 13 juillet 1971 portant création d'une commission de coordination de la documentation administrative ; Vu le décret n° 78-1136 du 6 décembre 1978 relatif à la Commission d'accès aux documents administratifs ; Vu l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs ; Le Conseil d'État (section de l'intérieur) entendu.

Article 1

Les documents administratifs mentionnés au 1 de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978 émanant des administrations centrales de l'État sont, sous réserve des dispositions de l'article 6 de la loi, publiés dans des bulletins ayant une périodicité au moins trimestrielle et comportant dans leur titre la mention Bulletin officiel.

Dans les six mois de l'entrée en vigueur du présent décret, des arrêtés ministériels pris après avis de la Commission de coordination de la documentation administrative déterminent pour chaque administration le titre exact du ou des bulletins concernant cette administration, la matière couverte par ce ou ces bulletins ainsi que le lieu où le public peut les consulter ou s'en procurer copie.

Article 2

Les directives, instructions, circulaires mentionnées au 1 de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978, qui émanent des autorités administratives agissant dans les limites du département, sont publiées au recueil des actes administratifs du département ayant une périodicité au moins trimestrielle.

Ceux de ces documents qui émanent d'autorités dont la compétence s'étend au-delà des limites d'un seul département sont publiés au recueil des actes administratifs de chacun des départements concernés.

Article 3

L'obligation de publication des directives, instructions, circulaires mentionnées au 1 de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978 qui émanent des autorités municipales peut être remplie, au choix des communes, soit par l'insertion dans le Bulletin officiel municipal lorsqu'il a une périodicité au moins trimestrielle, soit par transcription dans les trois mois sur un registre tenu, à la mairie, à la disposition du public.

Le maire de chaque commune informe le préfet de la forme de publication adoptée dans sa commune.

Article 4

Les directives, instructions, circulaires mentionnées au 1 de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978 qui émanent des établissements publics ainsi que des organismes chargés de la gestion d'un service public sont publiées, au choix de leurs conseils d'administration, soit par insertion dans un bulletin officiel, soit par transcription sur un registre.

Article 5

L'obligation de signalisation prévue au 2 de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978 qui s'impose aux personnes morales mentionnées à l'article 2 de la loi, sous réserve des dispositions de son article 6, est satisfaite :

Pour les documents mentionnés au 1 de l'article 9 de la loi, par leur publication ;

Pour les autres documents mentionnés à l'article 1^{er} de la loi, à l'exception des dossiers contenant des documents préparatoires à la prise d'une décision effectivement intervenue, par la publication de la référence desdits documents qui doit comporter leur titre, leur objet, leur date, leur origine ainsi que le lieu où ils peuvent être consultés ou communiqués ;

Pour les dossiers préparatoires à l'intervention d'une décision, par la publication ou la signalisation de cette décision.

Article 6

La publication et la signalisation prévues aux articles 1^{er} à 5 ci-dessus doivent intervenir dans les quatre mois suivant la date du document concerné.

Décret n° 88-465 du 28 avril 1988

D

ÉCRET relatif à la procédure d'accès aux documents administratifs.

(Extrait)

Le silence gardé pendant plus d'un mois par l'autorité compétente, saisie d'une demande de communication de documents en application du titre 1^{er} de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, vaut décision de refus.

En cas de refus exprès ou tacite, l'intéressé dispose d'un délai de deux mois à compter de la notification du refus ou de l'expiration du délai fixé au premier alinéa du présent article pour saisir la commission instituée à l'article 5 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

La saisine de la commission, dans les conditions prévues au deuxième alinéa du présent article, est obligatoire préalablement à tout recours contentieux.

La commission notifie, dans un délai d'un mois à compter de sa saisine, son avis à l'autorité compétente qui informe la commission, dans le mois qui suit la réception de cet avis, de la suite qu'elle entend donner à la demande.

Le silence gardé par l'autorité compétente pendant plus de deux mois à compter de la saisine de la commission par l'intéressé vaut décision de refus.

Le délai de recours contentieux est prorogé jusqu'à la notification à l'intéressé de la réponse de l'autorité compétente.

Décret n° 2001-493 du 6 juin 2001

Décret pris pour l'application de l'article 4
de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 et

R

ELATIF aux modalités de communication des documents administratifs.

(Extrait)

Article 1

Toute personne demandant copie d'un document administratif dans les conditions prévues à l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée peut obtenir cette copie :

- soit sur papier ;
- soit sur un support informatique identique à celui utilisé par l'administration ;
- soit par messagerie électronique.

Le demandeur souhaitant obtenir copie d'un document sur support informatique ou par messagerie électronique est avisé du système et du logiciel utilisés par l'administration.

Article 2

A l'occasion de la délivrance du document, des frais correspondant au coût de reproduction et, le cas échéant, d'envoi de celui-ci et qui constituent une rémunération pour services rendus peuvent être mis à la charge du demandeur.

Pour le calcul de ces frais sont pris en compte, à l'exclusion des charges de personnel résultant du temps consacré à la recherche, à la reproduction et à l'envoi du document, le coût du support fourni au demandeur, le coût d'amortissement et de fonctionnement du matériel utilisé pour la reproduction du document ainsi que le coût d'affranchissement selon les modalités d'envoi postal choisies par le demandeur.

Article 3

Les frais mentionnés à l'article 2 autres que le coût de l'envoi postal ne peuvent excéder des montants définis par arrêté du Premier ministre.

L'intéressé est avisé du montant total des frais à acquitter, dont l'administration peut exiger le paiement préalable.

Annexe 1 suite 5

Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978

Décret pris pour l'application de l'article 4
de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 et

LOI RELATIVE à l'informatique, aux fichiers et aux libertés

(Extrait)

Article 31

Modifié par Loi 92-1336 1992-12-16 art. 257 JORF 23 décembre 1992 en vigueur le 1^{er} mars 1994

Il est interdit de mettre ou conserver en mémoire informatisée, sauf accord exprès de l'intéressé, des données nominatives qui, directement ou indirectement, font apparaître les origines raciales ou les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou les appartenances syndicales ou les mœurs des personnes.

Toutefois, les églises et les groupements à caractère religieux, philosophique, politique ou syndical peuvent tenir

registre de leurs membres ou de leurs correspondants sous forme automatisée. Aucun contrôle ne peut être exercé, de ce chef, à leur encontre.

Pour des motifs d'intérêt public, il peut aussi être fait exception à l'interdiction ci-dessus sur proposition ou avis conforme de la commission par décret en Conseil d'État.

Chapitre V : Exercice du droit d'accès.

Article 34

Toute personne justifiant de son identité a le droit d'interroger les services ou organismes chargés de mettre en œuvre les traitements automatisés dont la liste est accessible au public en application de l'article 22 ci-dessus en vue de savoir si ces traitements portent sur des informations nominatives la concernant et, le cas échéant, d'en obtenir communication.

Article 35

Le titulaire du droit d'accès peut obtenir communication des informations le concernant. La communication, en langage clair, doit être conforme au contenu des enregistrements.

Une copie est délivrée au titulaire du droit d'accès qui en fait la demande contre perception d'une redevance forfaitaire variable selon la catégorie de traitement dont le montant est fixé par décision de la commission et homologué par arrêté du ministre de l'économie et des finances.

Toutefois, la commission saisie contradictoirement par le responsable du fichier peut lui accorder :

- des délais de réponse ;
- l'autorisation de ne pas tenir compte de certaines demandes manifestement abusives par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.

Lorsqu'il y a lieu de craindre la dissimulation ou la disparition des informations mentionnées au premier alinéa du présent article, et même avant l'exercice d'un recours juridictionnel, il peut être demandé au juge compétent que soient

ordonnées toutes mesures de nature à éviter cette dissimulation ou cette disparition.

Article 36

Le titulaire du droit d'accès peut exiger que soient rectifiées, complétées, clarifiées, mises à jour ou effacées les informations le concernant qui sont inexactes, incomplètes, équivoques, périmées ou dont la collecte, ou l'utilisation, la communication ou la conservation est interdite.

Lorsque l'intéressé en fait la demande, le service ou organisme concerné doit délivrer sans frais copie de l'enregistrement modifié.

En cas de contestation, la charge de la preuve incombe au service auprès duquel est exercé le droit d'accès sauf lorsqu'il est établi que les informations contestées ont été communiquées par la personne concernée ou avec son accord.

Lorsque le titulaire du droit d'accès obtient une modification de l'enregistrement, la redevance versée en application de l'article 35 est remboursée.

Article 37

Un fichier nominatif doit être complété ou corrigé même d'office lorsque l'organisme qui le tient acquiert connaissance de l'inexactitude ou du caractère incomplet d'une information nominative contenue dans ce fichier.

Article 38

Si une information a été transmise à un tiers, sa rectification ou son annulation doit être notifiée à ce tiers, sauf dispense accordée par la commission.

Article 39

Modifié par Loi 2003-239 2003-03-18 art. 22 JORF 19 mars 2003

Lorsqu'un traitement intéresse la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique, le droit d'accès prévu au présent

chapitre s'exerce dans les conditions prévues par le présent article pour l'ensemble des informations qu'il contient.

La demande est adressée à la commission qui désigne l'un de ses membres appartenant ou ayant appartenu au Conseil d'État, à la Cour de cassation ou à la Cour des comptes pour mener les investigations utiles et faire procéder aux modifications nécessaires. Celui-ci peut se faire assister d'un agent de la commission. Il est notifié au requérant qu'il a été procédé aux vérifications.

Lorsque la commission constate, en accord avec le responsable du traitement, que la communication des données qui y sont contenues ne met pas en cause ses finalités, la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique, ces données peuvent être communiquées au requérant.

Lorsque le traitement est susceptible de comprendre des informations dont la communication ne mettrait pas en cause les fins qui lui sont assignées, l'acte réglementaire portant création du fichier peut prévoir que ces informations peuvent être communiquées au requérant par le gestionnaire du fichier directement saisi.

NOTA : Loi 2003-239 du 18 mars 2003 art. 131 : les dispositions du présent article sont applicables à Mayotte.

Article 40

Modifié par Loi 2002-303 2002-03-04 art. 14 JORF 5 mars 2002.

Lorsque l'exercice du droit d'accès s'applique à des données de santé à caractère personnel, celles-ci peuvent être communiquées à la personne concernée, selon son choix, directement ou par l'intermédiaire d'un médecin qu'elle désigne à cet effet, dans le respect des dispositions de l'article L. 1111-7 du Code de la santé publique.

Adresses utiles

Adresses administratives utiles

Commission d'accès aux
documents administratifs
66, rue de Bellechasse
75700 Paris 07 SP
Tél. : 01 42 75 79 99

Commission nationale
de l'informatique
et des libertés
21, rue Saint Guillaume
75340 Paris Cedex 7
Tél. : 01 53 73 22 22

Conseil d'État
Place du Palais Royal
75100 Paris SP
Bureau d'information
du public
Tél. : 01 40 20 80 50

Greffe du Conseil d'État
Tél. : 01 40 20 81 00

Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 Paris RP
Tél. : 01 42 98 95 00
Télécopie : 01 42 60 01 59

Direction des archives
de France
56, rue des Francs-Bourgeois
75141 Paris Cedex 03
Tél. : 01 40 27 60 00

Direction des journaux
officiels
26, rue Desaix
75727 Paris Cedex 15
Tél. : 01 40 58 75 00

Conseil national de la vie
associative
35 rue Saint-Dominique,
Paris 75007
Tél. : 01 42 75 87 00

Premier ministre
Hôtel Matignon,
57, rue de Varenne
75700 Paris
Tél. : 01 42 75 80 00

Ministère des affaires
étrangères
37, quai d'Orsay
75351 Paris
Tél. : 01 43 17 53 53

Ministère des affaires
sociales, du travail
et de la solidarité
127, rue de Grenelle
75700 Paris
Tél. : 01 44 38 38 38

Ministère de l'agriculture,
de l'alimentation, de la pêche
et des affaires rurales
78, rue de Varenne
75349 Paris 07 SP
Tél. : 01 49 55 49 55

Ministère de la culture
et de la communication
3, rue de Valois
75033 Paris Cedex 01
Tél. : 01 40 15 80 00

Ministère de la défense
14, rue Saint-Dominique
75007 Paris
Tél. : 01 42 19 30 11

Ministère de l'écologie
et du développement durable
20, av. de Ségur
75302 Paris Cedex 07 SP
Tél. : 01 42 19 20 21

Ministère de l'économie,
des finances et de l'industrie
139, rue de Bercy,
Télédoc 151
75572 Paris Cedex 12
Tél. : 01 40 04 04 04

Ministère de l'équipement,
des transports, du logement,
du tourisme et de la mer
246, bd Saint-Germain
75007 Paris
Tél. : 01 40 81 21 22

Ministère de la fonction
publique, de la réforme de
l'État et de l'aménagement
du territoire
Hôtel de Castries
72, rue de Varenne
75007 Paris
Tél. : 01 42 75 80 00

Ministère de l'intérieur,
de la sécurité intérieure
et des libertés locales
Place Beauvau
75800 Paris Cedex 08
Tél. : 01 49 27 49 27

Ministère de la jeunesse,
de l'Éducation nationale
et de la recherche
110, rue de Grenelle
75357 Paris 07 SP
Tél. : 01 55 55 10 10

Ministère de la justice
13, place Vendôme
75042 Paris Cedex 01
Tél. : 01 44 77 60 60

Ministère de l'outre-mer
27, rue Oudinot
75358 Paris 07 SP
Tél. : 01 53 69 20 00

Ministère de la santé,
de la famille et des
personnes handicapées
8, av. de Ségur
75007 Paris
Tél. : 01 40 56 60 00

Ministère des sports
78, rue Olivier-de-Serres
75739 Paris Cedex 15
Tél. : 0140 45 90 00

Pour écrire à votre député

Assemblée nationale
M.....
Député de
.....
126, rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP
Tél. : 01 40 63 60 00
Fax : 01 45 55 75 23

La liste des députés est
consultable sur le site
internet de l'Assemblée
nationale :
www.assemblee-nationale.fr

Pour écrire à votre sénateur

Palais du Luxembourg
M.....
Sénateur de
.....
15, rue de Vaugirard
75291 PARIS Cedex 06
Tél. : 01 42 34 20 00
Fax : 01 42 34 38 00

La liste des sénateurs est
consultable sur le site
internet du Sénat :
www.senat.fr
Si vous ne connaissez pas les
noms de vos élus nationaux
ou locaux, vous pouvez
les obtenir en téléphonant
à votre Mairie.

Pour écrire à votre député européen

Parlement Européen
M.....
Député Européen pour
la France
Avenue de l'Europe
BP 1024
67070 Strasbourg Cedex
Tél. : 03 88 17 40 01
Fax : 03 88 17 90 01

La liste des députés
européens est consultable sur
le site internet du Parlement
européen :
www.europarl.eu.int

Sites Internet

Le portail de l'administration française est destiné à faciliter les relations entre administrations et usagers.

Il contient de nombreux liens renvoyant vers des sites officiels. En cliquant sur « relations avec l'administration » à la page d'accueil, l'internaute peut accéder à des informations sur l'accès aux documents administratifs ou aux fichiers qui complètent la présente brochure.

Adresse du portail : www.service-public.fr

Sites institutionnels

- Premier ministre : www.premier-ministre.gouv.fr
- Ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'État : www.fonction-publique.gouv.fr
- La CADA (Commission d'Accès aux Documents Administratifs) : www.cada.fr
- La CNIL (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés) : www.cnil.fr
- Le Médiateur de la République :
www.mediateur-de-la-republique.fr
- Les juridictions administratives : www.conseil-etat.fr
- La Cour des comptes : www.ccomptes.fr

- La direction des Archives de France :
www.archivesdefrance.culture.gouv.fr
- La direction des journaux officiels :
www.journal-officiel.gouv.fr

Autres sites institutionnels : sites des ministères

- Affaires étrangères : www.diplomatie.gouv.fr
- Affaires sociales, travail et solidarité :
www.emploi-solidarite.gouv.fr
 - Ville : www.ville.gouv.fr
 - Santé : www.sante.gouv.fr
- Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales :
www.agriculture.gouv.fr
 - Le portail français de l'Agriculture et de la Pêche :
www.wagri.fr
 - Le site d'information sur l'ESB :
www.agriculture.gouv.fr/esbinfo.htm
- Culture et communication : www.culture.gouv.fr
 - Le portail de l'internet culturel : www.portail.culture.fr
 - Le site de la Direction du développement des médias (DDM) : www.ddm.gouv.fr
 - Délégation générale à la langue française :
www.dglf.culture.gouv.fr
 - Archives nationales :
www.archivesnationales.culture.gouv.fr
- Défense et anciens combattants : www.defense.gouv.fr
 - Le site de l'Armée de Terre :
www.defense.gouv.fr/terre/index.html
- Écologie et développement durable :
www.environnement.gouv.fr
 - La base de données BASOL sur les sites et sols pollués :
<http://basol.environnement.gouv.fr>
- Économie, finances et industrie : www.minefi.gouv.fr
 - Secrétariat d'État chargé du commerce extérieur :
www.commerce-exterieur.gouv.fr
 - Secrétariat d'État chargé des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales : www.pme.gouv.fr

- Le réseau d'appui au service des entreprises :
www.mininfo.minefi.gouv.fr
- Euro Info Centres : www.industrie.gouv.fr/eic
- Équipement, transports, logement, tourisme et mer :
www.equipement.gouv.fr
 - Tourisme : www.tourisme.gouv.fr
- Fonction publique, réforme de l'État et aménagement du territoire : www.fonction-publique.gouv.fr
 - Concours administratifs :
concours.fonction-publique.gouv.fr
 - Banque interministérielle des innovations dans les services publics :
www.innovations-services-publics.gouv.fr
- Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales :
www.interieur.gouv.fr
- Jeunesse, éducation nationale et recherche :
www.education.gouv.fr
 - Recherche : www.recherche.gouv.fr
 - Le site des Technologies de l'Information et de la Communication pour l'Enseignement :
www.educnet.education.fr
 - Le portail de l'éducation : www.education.fr
 - Le site des ressources électroniques pour l'enseignement :
www.educasource.education.fr
 - Le site pédagogique du ministère de l'éducation nationale : www.eduscol.education.fr
 - Droits des jeunes : www.droitsdesjeunes.gouv.fr
- Justice : www.justice.gouv.fr
- Outre-mer : www.outre-mer.gouv.fr
- Sports : www.jeunesse-sports.gouv.fr

Pour trouver des informations

- Le Journal Officiel : www.journal-officiel.gouv.fr
- Le service public de la diffusion du droit :
www.legifrance.gouv.fr
- La Documentation Française :
www.ladocumentationfrancaise.fr
- L'Office des publications officielles des Communautés

- européennes : eur-op.eu.int
- L'Imprimerie nationale :
www.catalogue.imprimerienationale.com

Autres sites

- Casier judiciaire national à Nantes (pour obtenir un extrait de casier judiciaire) : www.justice.gouv.fr/cjn
- Conseil national de la vie associative
www.vie-associative.gouv.fr

Les autres sites publics nationaux, locaux, ou européens sont accessibles à partir de : www.service-public.fr

Associations

Ligue française pour la défense des Droits de l'homme (LDH)

Cette association, fondée en 1898 à l'occasion de l'affaire Dreyfus, est une des associations les plus anciennes de défense des Droits de l'homme. C'est une association laïque, qui compte des membres de toutes opinions philosophiques et religieuses. Elle est généraliste et entend lutter contre l'ensemble des atteintes aux droits de l'individu, dans tous les domaines de la vie civique, politique et sociale. La LDH est membre de la Fédération Internationale des ligues des Droits de l'Homme (FIDH) qu'elle a contribué à fonder en 1922. La LDH est très vigilante sur les droits et libertés encadrés par la loi « Informatique et Libertés ». Lorsque le député Jean-Pierre Brard avait proposé en novembre 1998 un amendement au projet de loi de finances autorisant l'administration fiscale à utiliser le numéro de sécurité sociale (appelé NIR : numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques) grâce auquel chaque Français est identifié de manière unique, la réaction de la LDH avait été immédiate.

La LDH devrait être avertie en cas de graves obstacles à l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs, cet exercice mettant en œuvre le principe de transparence inscrit dans la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen.

Contribuables associés

42, rue des Jeûneurs
75077 Paris cedex 02
Tél. : 01 42 21 16 24
Site internet : www.contribuables.net

Cette association a pour but de lutter contre le gaspillage des fonds publics et la pression fiscale excessive. Elle défend le point de vue des contribuables face à l'administration. Elle peut être utile pour des demandes d'accès aux documents administratifs effectuées en vue de mieux contrôler l'usage des fonds publics.

iFRAP

8, rue d'Uzès
75002 Paris
Tél. : 01 42 33 29 15
Fax : 01 40 26 47 19
Site internet : www.ifrap.org
E-mail : contact@ifrap.org

Créé en 1985 par un polytechnicien et chef d'entreprise, Bernard Zimmer, l'Institut Français pour la Recherche sur les Administrations Publiques (iFRAP), est une association loi 1901 qui enquête sur le secteur public, l'administration, pour en apprécier les résultats et les performances. Ses audits durent entre six mois et un an. Leur légitimité se fonde sur le droit des citoyens à demander aux fonctionnaires de rendre compte de l'usage des deniers publics. Comme pour l'association citée précédemment, l'iFRAP peut être utile pour des demandes d'accès aux documents administratifs effectuées en vue de mieux contrôler l'usage des fonds publics.

Commission des Citoyens pour les Droits de l'Homme (CCDH)

4, rue Bureq

75018 Paris

Tél. : 01 40 01 09 70

Site internet : www.cchr.org

La Commission des Citoyens pour les Droits de l'Homme a été fondée en 1969 aux États-Unis par l'Église de Scientologie. C'est une organisation à but non lucratif qui œuvre pour réformer le domaine de la santé mentale. Elle enquête sur les cas de violation des Droits de l'homme dans ce domaine et cherche à mettre fin aux pratiques dangereuses qui y ont cours.

Des chapitres de cette organisation ont été créés dans les grandes villes de plus d'une vingtaine de pays dans le monde, notamment les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne, la Norvège, la Suisse, le Danemark, la Suède, l'Afrique du Sud, le Canada, l'Italie, l'Espagne, le Mexique, les Pays-Bas, Israël, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, etc.

CCDH devrait être contactée pour tout abus dans le domaine de la santé mentale.

Coordination des associations et particuliers pour la liberté de conscience (CAP)

12 rue Campagne Première 75014 Paris

Site internet : www.coordiap.com

E-mail : contact@coordiap.com

Cette association a pour but de promouvoir la liberté de conscience et de lutter contre toute forme de discrimination s'exerçant contre les minorités religieuses ou spirituelles. Cette association devrait être contactée pour toute discrimination en raison de l'appartenance, vraie ou supposée, à un groupe religieux ou spirituel minoritaire.

Syndicats

Pour tout litige concernant un emploi, il est recommandé de s'adresser à son syndicat.

Glossaire des principaux termes

Chambre régionale des comptes

« Les chambres régionales des comptes (dénommées chambres territoriales des comptes dans les territoires d’outre-mer) ont été créées par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. »

Dans chaque région a été créée une chambre régionale des comptes dont les membres sont des magistrats inamovibles. Les compétences de ces nouvelles juridictions de l’État sont : « juger les comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, examiner la gestion de ces collectivités ainsi que celle de tous les organismes qui, directement ou indirectement, en dépendent ou en reçoivent des concours financiers, concourir au contrôle des actes budgétaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, par des avis, des propositions ou des mises en demeure, dans des circonstances et selon une procédure définies pour l’essentiel par la loi elle-même. »

« La compétence d’une chambre régionale des comptes s’étend à toutes les collectivités territoriales de son ressort géographique : la région, les départements, les communes. Cette compétence s’étend également à leurs établissements publics et, notamment, aux hôpitaux, collèges et lycées, offices publics d’HLM, ainsi qu’aux groupements de collectivités (syndicats intercommunaux, districts...). »

« Les chambres régionales des comptes ont, par ailleurs, reçu délégation de la Cour des comptes pour contrôler certains établissements publics nationaux, comme, par exemple, une partie des universités ou les chambres d’agriculture. »

(source : site internet de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr)

Collectivité territoriale

administration dirigée par un pouvoir exécutif et décisionnel local élu auquel l'État a transféré certaines de ses compétences.

Ces administrations sont :

- la mairie et les établissements rattachés dont la mission de service public s'exerce sur le territoire de la commune
- le conseil général et ses établissements dont la mission de service public s'exerce sur le territoire de département
- le conseil régional et ses établissements dont la mission de service public s'exerce sur le territoire de la région.

Commission Nationale de l'Informatique

et des Libertés (CNIL)

La Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) est une « autorité administrative indépendante » instituée par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Face aux dangers que l'informatique peut faire peser sur les libertés, la CNIL a pour mission essentielle de protéger la vie privée et les libertés individuelles ou publiques. Elle est chargée de veiller au respect de la loi "Informatique et libertés" qui lui confie 6 missions principales :

Recenser les fichiers, en enregistrant les demandes d'avis du secteur public et les déclarations du secteur privé, en tenant à jour et en mettant à la disposition du public le "fichier des fichiers",

Contrôler, en procédant à des vérifications sur place,

Réglementer, en établissant des normes simplifiées, afin que les traitements les plus courants et les moins dangereux pour les libertés fassent l'objet de formalités allégées,
Garantir le droit d'accès, en exerçant le droit d'accès indirect, en particulier au fichier des Renseignements Généraux,

Instruire les plaintes, en procédant le plus souvent à une concertation entre les parties en vue d'un règlement amiable,

*Inform*er les personnes de leurs droits et obligations, conseiller toutes les personnes qui le lui demandent, proposer au gouvernement les mesures législatives ou réglementaires qui lui paraissent utiles.

La commission a eu de nombreuses fois l'occasion de faire modifier des projets de textes ou d'en vérifier sur place l'application. À ce jour, aucun gouvernement n'est passé outre un avis défavorable de la CNIL. »

(source : site Internet de la CNIL, www.cnil.fr)

Conseil d'État

Le Conseil d'État a un double rôle :

- Conseiller le gouvernement. Il examine les projets de loi avant que ceux-ci ne soient soumis au Conseil des ministres, ainsi que les projets de décret en Conseil d'État (c'est-à-dire les décrets pris après avis du Conseil d'État). « Le Conseil d'État émet un avis sur la régularité juridique des textes, sur leur forme et sur leur opportunité administrative. Il peut par ailleurs être consulté par le gouvernement sur toute question ou difficulté d'ordre juridique ou administratif. » « Le Conseil d'État adresse chaque année au Président de la République un rapport public, qui énonce notamment les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif, qu'il propose au gouvernement. »

- « Le Conseil d'État est l'échelon suprême de la juridiction administrative, qui juge les litiges entre les particuliers et l'administration. Il est le juge de cassation des arrêts des cours administratives d'appel et des juridictions administratives spécialisées. Il juge en premier et dernier ressort les recours dirigés notamment contre les décrets, les actes des organismes collégiaux à compétence nationale ainsi que le contentieux des élections régionales et de l'élection des représentants français au Parlement européen. Il est compétent en appel pour les contentieux des élections municipales et cantonales, des reconduites à la frontière. »

(source : site internet du Conseil d'État, www.conseil-etat.fr)

Cour des comptes

Composée de magistrats inamovibles, c'est-à-dire qui ne peuvent être ni révoqués ni mutés sans leur accord, la Cour des comptes a compétence pour contrôler obligatoirement les comptes de l'État, des établissements publics nationaux, des entreprises publiques (depuis 1976), des organismes de sécurité sociale (depuis 1950).

Chaque année, la Cour des comptes remet au président de la République un rapport qui est rendu public.

La Cour assiste aussi le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances (budget de l'État).

Décret

Décision écrite émanant du pouvoir exécutif, c'est-à-dire du Premier ministre, pris après avis d'un ou plusieurs ministres, visant le plus souvent à préciser comment une loi s'applique. Le décret peut être pris après avis du Conseil d'État, dans ce cas on parle de « décret en Conseil d'État ».

Les décrets sont publiés au Journal officiel.

Document administratif

Selon l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978, sont considérés comme *documents administratifs*, « tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, prévisions et décisions, qui émanent de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes de droit public ou privé chargés de la gestion d'un service public. »

L'article 1^{er} précise que les documents peuvent revêtir *différentes formes* : écrits, enregistrements sonores ou visuels, documents existant sur support informatique ou *pouvant être*

obtenus par un traitement automatisé d'usage courant (par exemple l'extraction d'informations d'une base de données).

Pour être considérés comme « administratifs » les documents doivent avoir été produits *ou être détenus* en vue d'un usage dans le cadre d'une activité de service public, et non d'une activité de nature privée (documents réalisés dans le cadre d'un contrat de prestation de service exécuté pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées) ou juridictionnelle (documents produits ou détenus dans le cadre d'une action en justice).

Par ailleurs l'alinéa 2 de l'article 2 précise que « le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés. Il ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration. » Une fois le processus de décision achevé ou abandonné, le document préparatoire devient un document communicable.

L'article 10 de la loi du 12 avril 2000 crée une nouvelle catégorie de documents administratifs communicables : il s'agit du budget et des comptes de tout organisme privé ayant reçu une subvention publique. Le droit d'accès s'exerce auprès de l'administration ou de la collectivité territoriale qui a attribué la subvention.

Enfin, l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 précise que ne sont pas considérés comme documents administratifs « les actes des assemblées parlementaires, les avis du Conseil d'État et des juridictions administratives, les documents de la Cour des comptes mentionnés à l'article L. 140-9 du Code des juridictions financières et les documents des chambres régionales des comptes mentionnés à l'article L. 241-6 du même code, les documents d'instruction des réclamations adressées au Médiateur de la République, les documents préalables à l'élaboration du rapport d'accréditation des établissements de santé prévu à l'article L. 6113-6 du Code de la santé publique et les rapports d'audit des établissements de santé mentionnés à

l'article 40 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 (n° 2000-1257 du 23 décembre 2000). » Ces documents sont donc exclus du droit d'accès.

Établissement public

Personne morale administrative chargée de gérer un service public. Un établissement public peut être à caractère industriel et commercial (exemple : un centre scientifique de recherche) ; dans ce cas, il gèrera le service public avec des règles de droit privé. (source : dictionnaire *Le Petit Robert*.)

État

Autorité supérieure s'exerçant sur l'ensemble du peuple. L'État est représenté par des administrations exerçant leur autorité au niveau national (exemple : un ministère) ou à un niveau local mais directement sous le contrôle d'une autorité nationale (exemple : une préfecture).

Loi

Disposition prise par le pouvoir législatif, c'est-à-dire le Parlement comprenant l'Assemblée nationale et le Sénat, et qui s'impose à l'ensemble de la société. Une loi peut émaner de l'initiative gouvernementale (projet de loi) ou être d'initiative parlementaire (proposition de loi).

Les lois peuvent être consultées sur le site internet : www.legifrance.gouv.f

Les propositions et projets de loi peuvent être consultés sur le site internet de l'Assemblée nationale, www.assemblee-nationale.fr, ou du Sénat : www.senat.fr

Rôle d'impôt

Liste sur laquelle figure, pour chaque impôt direct et taxe assimilée, le nom des contribuables de la commune, avec mention du montant de leur impôt. (source : dictionnaire *Le Petit Robert*.)

Tribunal administratif

Le Tribunal administratif est la première instance des juridictions administratives, compétentes pour trancher tous les litiges entre un ou plusieurs citoyens et l'administration, qu'il s'agisse d'une personne publique (l'État, les régions, les départements, les communes, les établissements publics) ou d'une personne privée chargée d'un service public (comme les ordres professionnels, les fédérations sportives...). Il peut être fait appel d'une décision du tribunal administratif devant une cour administrative d'appel. Une décision de la cour administrative d'appel peut être contestée par un recours en cassation devant le Conseil d'État. Les décisions des juridictions administratives relèvent du contrôle du Conseil d'État.

En instituant un régime général d'accès aux documents administratifs, la loi du 17 juillet 1978 a représenté une avancée considérable dans l'amélioration de la transparence du fonctionnement des services publics.

Faciliter la compréhension de cette loi et promouvoir son utilisation : telles sont les finalités de la présente brochure.