

## VERS UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE ADMINISTRATIVE

Lydia Merigot

**Abstract:** For a period of the last ten years an evolution of greater administrative transparency has become significant. It can be seen in the adoption of fundamental laws giving the citizens the right for information. The application of these laws is controlled by two independent authorities: The CADA and the CNIL. This movement towards a greater administrative transparency does not only show in legislative or directed advances but also in measures intending to give better information on administrative activities to citizens.

C'est une vaste sujet, projet même, qui a été proposé et qui peut être envisagé de plusieurs manières: d'une manière "classique" - si j'ose dire - en soulignant l'aspect de recensement et de signalement des publications administratives: comment les documents administratifs sont-ils publiés et quel instruments éventuels permettent de les repérer?

Je ne privilégierai pas cette démarche, certes fondamentale, qui repose sur la collecte et l'inventaire précis d'instruments bibliographiques (fichiers, répertoires ...). Je serai amenée à en parler, mais n'en ferai pas l'objet premier de cette communication. Il m'a semblé en effet plus intéressant de faire le point sur la situation française et de montrer l'évolution politique à cet égard, évolution significative depuis une dizaine d'années.

Le droit à l'information du citoyen, qui n'est pas mentionné dans notre constitution, s'inscrit dans une politique de modernisation et de renouveau du service public. Il modifie en effet singulièrement les rapports de l'administration avec ses usagers.

La confidentialité de l'information administrative - sinon le secret administratif -

---

Ms Merigot's paper was delivered at 57th IFLA Council and General Conference, Moscow, USSR, 18-24 August 1991 and was revised for the issue of INSPEL.

qui était jusque là la règle se trouve bouleversée par une série de lois fondamentales mises en place et contrôlées par des *commissions* appropriées, complétées par des *mesures d'accompagnement*.

## 1. Les lois fondamentales

1.1 la loi du 17 juillet 1978 voit l'émergence d'un droit nouveau: l'accès au document administratif. Elle s'inscrit dans la tradition française des libertés publiques et aait été esquissée par l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme "la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration".

Ce nouveau droit était le fruit de sept ans de réflexions, d'études, de travaux, l'idée d'un droit à la communication des documents administratifs apparaissant dès 1971 dans le 2e rapport d'activité de la CCDA (Commission de coordination de la documentation administrative). C'est à l'initiative de parlementaires que sera inséré ce titre intitulé: "De la liberté d'accès aux documents administratifs".

La loi énumère un certains nombre de documents administratifs "tout document détenu par l'administration, et *qui existe*, tous dossiers, rapports, études, comptes-rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles ... revêtant la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de traitements automatisés, d'informations non nominatives".

Tous les documents administratifs sont communicables "qu'ils émanent des administrations de l'Etat (administration centrale et services extérieurs), des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes chargés de la gestion du service public", par exemple l'ordre des Avocats, le crédit foncier de France, les caisses primaires d'assurance maladie, les caisses de mutualité sociale agricole, les Fédérations de chasseurs. Sont exclues de cette obligation les autorités publiques n'exerçant pas de mission administrative telles les Assemblées parlementaires, les juridictions.

Sont exclus du droit d'accès:

- les informations nominatives figurant dans ces fichiers conformément aux dispositions de la loi n 78-17 du janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, qui peuvent être communiqués aux seules personnes concernées,
- les documents juridictionnels.

Un certain nombre de restrictions peuvent également être apportées à l'exercice de ce droit

L'Administration peut en effet refuser d'accéder à une demande de communication:

- lorsque la communication des documents peut nuire au *bon fonctionnement des pouvoirs public*,

lorsqu'elle touche au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif, (le Conseil des Ministres, les conseils et les comités interministériels, les décisions prises par le Premier ministre et les ministres),

pour les documents destinés à nourrir les réflexions des autorités gouvernementales (le rapport Blanchard relatif aux rémunérations annexes en usage dans la fonction publique),

pour les documents préparatoires à une décision de l'administration qui ne peuvent être communiqués qu'une fois la décision finale prise. Cela vaut en matière d'environnement pour les études d'impact sur l'environnement.

- lorsqu'elle porterait atteinte à l'intérêt général,

Cela concerne la défense nationale et la politique extérieure de la France, la monnaie et le crédit public, la sûreté de l'Etat et la sécurité publique.

- lorsqu'elle porterait atteinte aux *intérêts privés légalement protégés* (le secret de la vie privée, des dossiers personnels et médicaux), le secret en matière industrielle et commerciale (secret des procédés, des informations financières, des stratégies commerciales).

- *lorsque la loi l'interdit pour protéger la mission de certains organismes* (Conseil d'Etat et tribunaux administratifs, Cour des Comptes et Chambres régionales des comptes...)

La demande de communication s'effectue auprès de l'autorité qui la détient, mais exige un préalable indispensable: que ce document ait été identifié.

C'est pourquoi l'article 8 de la loi prévoit que fassent l'objet d'une publication régulière:

- les directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles,
- la signalisation des documents administratifs.

La demande doit être faite par simple lettre auprès de l'administration qui détient le document.

Le demandeur a un droit de réponse s'il constate que le document contient des informations inexactes et incomplètes. Il est ainsi possible de rectifier des erreurs, d'ajouter des précisions et même des pièces au dossier.

L'accès peut s'effectuer soit:

- par consultation gratuite sur place
- soit par reproduction de documents aux frais du demandeur "et sans que ces frais puissent excéder le coût réel des charges de fonctionnement".

En cas de difficulté pour obtenir la communication d'un document, il existe un recours contre un refus de l'Administration, qui est représenté par la CADA.

L'article 5 de la loi du 17 juillet 1970 a créé la Commission d'accès aux documents administratifs *qui est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs* dans les conditions prévues par la loi.

Le refus de communication est notifié à l'administré sous forme de décision écrite motivée; il peut également être tacite: "le défaut de réponse vaut décision de refus"; d'une durée initiale de 2 mois, il a été réduite à 1 mois à la demande de la CADA.

La CADA peut alors être saisie par lettre adressée à son secrétariat, à laquelle est jointe le refus notifié de l'administration et la demande de communication de documents. La CADA statue alors dans un délai de 1 mois sur la demande et émet un avis, qui n'a pas le caractère d'une décision ou d'un jugement. Si l'administration persiste dans son refus, il est possible au demandeur de porter le litige au tribunal administratif par la voie d'un recours pour excès de pouvoir afin d'obtenir l'annulation de la décision de refus.

## 1.2 La loi n 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Cette loi est conçue une barrière protectrice contre d'éventuels abus de l'informatique, notamment quant aux risques que l'automatisation de fichiers nominatifs et leur interconnexion entraînent pour la vie privée. Elle établit les règles d'utilisation de l'informatique en même temps qu'elle assure la protection de l'individu.

Il est clairement affirmé que "l'informatique doit être au service de chaque citoyen".

Seuls sont soumis à la loi les fichiers contenant des informations nominatives relatives à des personnes physiques. Une commission nationale de l'informatique et des libertés, la CNIL, est instituée. "Elle est chargée de veiller au respect des dispositions de la présente loi".

Ainsi, avant toute mise en oeuvre de traitements automatisés, il faut lui présenter une demande d'avis ou une déclaration précisant notamment la nature et la durée de conversation des informations collectées, les traitements envisagés et leur finalité.

La loi étudie les différentes phases de la chaîne documentaire concourant à la mise en place d'un système informatisé.

Elle garantit de droit d'accès et de rectification à toute personne concernée par les informations nominatives.

"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". L'article 36 précise également que "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, équivoques, incomplètes ..."

L'exercice de ce droit d'accès est facilité par la mise à disposition de la liste des fichiers au public.

La loi protège également le citoyen dans la constitution des fichiers d'informations nominatives car il est dans l'article 3 "qu'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 des personnes".

Il convient de souligner que les dispositions relatives à la collecte, l'enregistrement et la conservation des informations nominatives sont applicables aux *fichiers non automatisés*.

### 1.3 La loi du 11 juillet 1979 s'inscrit également dans un ensemble d'activités administratives et concourt à améliorer les relations entre administrations et le public.

Elle soumet à l'obligation de motivation certaines décisions administratives individuelles défavorables. Son objet est bien de renseigner les individus sur les motifs des décisions défavorables qui leur sont opposées.

Le contenu de la motivation doit être exposé et comporte l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.

## 2. La mise en oeuvre de es droits nouveaux. Bilan

Elle repose principalement sur l'action des deux autorités administratives déjà citées, la CADA et la CNIL, instituées par les lois de janvier et juillet 1978.

- la Commission d'accès aux documents administratifs "est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs, notamment en émettant des *avis* lorsqu'elle est saisie par une personne qui rencontre des difficultés pour obtenir la communication d'un document administratif, *en conseillant* les autorités compétentes sur toute question relative à l'application du présent titre, et *en proposant toutes modifications* utiles des textes législatifs ou réglementaires relatifs à la communication des documents administratifs". Sa composition et son fonctionnement ont été fixés par le décret du 6 décembre 1978.

Cette institution indépendante, composée de magistrats, d'élus, de fonctionnaires de sensibilités différentes, s'efforce depuis 10 ans d'agir dans deux directions: informer l'usager par renseignement téléphonique et par un courrier abondant, et persuader l'administration en ayant une véritable action pédagogique à son endroit. Elle a développé ainsi un réseau de correspondants dans les administrations, les établissements publics avec qui elle entretient des relations régulières, et auprès de qui elle joue également le rôle de conseil.

- Comme la CADA, la CNIL, Commission nationale de l'informatique et des libertés, est une autorité administrative indépendante composée de 17 membres nommés pour 5 ans dont cinq seulement par le pouvoir exécutif; elle n'est soumise à aucune tutelle. Il est clairement dit que "la qualité de membre de la commission est incompatible avec celle de membre du Gouvernement". Elle est chargée de veiller aux dispositions de "la loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés" ... "notamment en informant toutes les personnes concernées de leurs droits et obligations, en contrôlant les applications de l'informatique aux traitements des informations nominatives".

Son autorité est par ailleurs nettement affirmée et la CNIL dispose de très larges pouvoirs, car aucun secret ne peut lui être opposé, pas même le secret de la défense nationale.

Instance de réflexion, cette commission joue également une *mission de conseil* auprès des administrations et propose comme la CADA des réformes législatives ou réglementaires, étant elle-même dans certain cas investie d'un *pouvoir*

*propre de réglementation*, car les techniques mises en cause évoluent très rapidement. Elle en est enfin et surtout un véritable *pouvoir de décision* quand elle donne un avis sur la conservation dans des fichiers manuel ou automatisés d'informations relatives aux opinions, à la race et à la religion.

Ces deux commissions jouent un rôle important de **médiation** entre l'administration et l'usager, en s'efforçant de trouver des solutions amiables; si elles n'ont pas le pouvoir de contraindre, elles ont toute latitude de rendre publiques des irrégularités dans leurs rapports d'activité.

L'activité de la CADA s'est considérablement développée depuis 10 ans. Le nombre d'affaires traitées a été multiplié par quatre et a été porté à 2098 en 1989 avec une forte proportion de demandes d'avis (1872) par rapport aux demandes de conseil, ce qui semble indiquer une meilleure connaissance par les administrations et par le grand public de la loi.

La procédure mise en place n'est pas intangible et des améliorations ont été portées soit à partir de règles jurisprudentielles, soit en abrégant les durées de procédure: un délai de un mois suffit désormais pour saisir la CADA.

Il est particulièrement d'examiner quels sont les utilisateurs de cette loi: pour près des trois-quarts, il s'agit de particuliers, dans le cadre d'un conflit avec l'administration, avec toutefois une progression des associations et syndicats (personnes morales de droit public).

Il est également intéressant de constater que les demandes de conseil à la Commission émanent d'institutions décentralisées, régionales ou communales (plus de la moitié des conseils) ou déconcentrées (services préfectoraux). Des différences régionales se marquent nettement, Paris et l'Ile de France représentent 33% des requêtes.

Les interventions de la CADA portent d'abord dans le domaine de l'environnement et de l'urbanisme (20%), de la fonction publique (18%), ainsi que de la santé et des affaires sociales (11%).

L'attitude des administrations s'est certes modifiée et n'est plus seulement défensive vis-à-vis de la transparence administrative. Cette ouverture reste cependant fragile comme en témoigne le nombre important de refus tacites de communication, en particulier de la part des établissements publics.

La CADA toutefois a une autorité morale et une influence accrue sur les administrations, comme peut en témoigner leur empressement à communiquer les documents demandés.

Le rôle joué par la CNIL dans sa vigilance à défendre les libertés et la vie privée des personnes est très important, et se traduit par la mise au grand jour de fichiers souvent égarés ou dissimulés.

Elle a un rôle non négligeable d'observatoire et d'alerte sur l'évolution des pratiques administratives telle la commercialisation, par des organismes publics, des informations qu'ils détiennent, pour des raisons d'efficacité économique, ou la levée du secret médical pour faire progresser la recherche.

Au total le bilan de l'application de ces lois est positif, elles sont de mieux en mieux connues, grâce notamment à l'action des commissions qui développent une politique d'information active auprès de la presse, des media, pour se faire connaître du public et de l'ensemble de l'administration.

Dans cette longue route vers la transparence, il ne faut oublier le rôle du médiateur institué par la loi du 3 janvier 1973. Aurorité indépendante et extérieure à l'administration, il était au départ un simple "intercesseur gracieux entre le citoyen et l'administration". Son rôle s'est affirmé et il est devenue une instance de contrôle pouvant contraindre les administrations à modifier leur pratique. Il est également habilité à proposer des améliorations au fonctionnement administratif. A noter toutefois qu'il n'est pas saisi directement, mais par l'intermédiaire d'un député ou d'un sénateur.

### 3. Mesures d'accompagnement

Il ne suffit pas en effet d'édicter des lois rendant l'administration plus transparente, encore faut-il qu'elles soient connues:

La mise sur vidéotex du Journal officiel répond à ce besoin d'améliorer et d'élargir la diffusion (code d'accès JOEL sur le 36 15 du Kiosque Télétel). Cependant, la publicité des décisions administratives laisse encore à désirer. Les lois et les décrets sont publiés dans le Journal officiel, certains arrêtés ministériels, les décisions du Conseil constitutionnel, un certain nombre d'arrêtés, de circulaires sont publiés dans les bulletins officiels. Cette publication régulière est prévue dans l'article 9 de la loi du juillet 1978 et a été précisée dans le décret du 22 septembre 1979.

"Les documents administratifs 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".

A l'heure actuelle 16 ministères ou secrétariats d'Etat produisent un on plusieurs bulletins officiels, 29 au total. Il faut noter toutefois qu'un tiers des Bulletins offi-

ciels sont publiés sans plan de classement ni table analytique, ce qui ne permet pas de retrouver un texte sur une longue période, car dans ce cas, seul le critère chronologique permet d'accéder aux textes.

Compte-tenu de cette situation, un projet de création d'une banque de données interministérielle des textes des bulletins officiels, accessible par voie télématique est à l'étude par la CCDA.

Les documents administratifs qui émanent du département sont publiés au recueil des actes administratifs du département;

Les documents émanant des autorités municipales sont insérés dans le Bulletin officiel municipal, ou transcrits dans un registre tenu à la mairie à la disposition du public.

Les études et les rapports conduits ou commandés par l'Administration représentent des sources d'information importantes pour le citoyen. Nombre d'entre eux sont recensés dans LOGOS, banque de données produite par la Documentation française, grâce à une collecte pragmatique et active auprès des administrations.

Sous l'impulsion de la CCDA une politique d'édition administrative s'est mise en place dans un certain nombre de ministères, ainsi qu'un souci plus marqué d'organiser la documentation.

La CCDA a également émis des recommandations pour la mise à disposition de guides et de plaquettes d'information à l'intention des usagers élaborés par les administrations ...

Parallèlement, une politique d'information de l'utilisateur a été mise en place en utilisant divers canaux:

- *le téléphone* avec l'implantation des CIRA (Centres interministériels de renseignements administratifs).

9 CIRA fonctionnent en 1991 et répondent téléphone à des demandes précises d'ordre juridique ou administratif, émanant d'un public très varié. L'ensemble des CIRA constitue un service du Premier ministre et les 7 CIRA existant en 1989 ont répondu ainsi à 1 014 867 appels.

- *la télématique*: la production des guides télématiques, outil essentiel d'une modernisation de l'information du public accompagne le renouveau du service public.

Une circulaire en date du 31 janvier 1990 définit un véritable système d'information interadministrative en matière de droits et démarches, à deux niveaux.

Chaque ministère a la responsabilité de définir une politique d'information administrative et produit une banque de données de deuxième niveau dans le champ de ses compétences.

La Documentation française est chargée de produire une banque de données de premier niveau donnant les informations les plus couramment demandées par l'utilisateur. Ainsi, entrant par un point d'accès unique dans ce réseau de banques de données, l'utilisateur pourra interroger le premier niveau, et s'il souhaite avoir des informations plus pointues, sera réorienté par la technique du reroutage vers une base de deuxième niveau.

La CCDA joue un rôle important en veillant à "ce que ce système nouveau et coordonné de production et de diffusion de l'information soit mis en place". Pour tout projet de création ou de transformation de ces banques de données, la CCDA devra obligatoirement donner un avis.

En attendant la réalisation de ce réseau, la Documentation française gère et diffuse le *Guide télématique des droits et démarches VOS DROITS* sur le 3615 du kiosque TELETEL: à partir d'un sommaire de 21 thèmes appartenant à la vie courante (travail, famille, justice, logement, santé ...), et grâce à un accès guidé, l'utilisateur trouve les informations administratives utiles dans sa vie quotidienne.

Rendre l'administration plus transparente pour l'usager passe par la connaissance de ses structures, de leur architecture, de leurs domaines de compétence ainsi que des noms de responsables.

Une version vidéotex du *Répertoire de l'Administration française*, ADMITEL, a donc été réalisée par la Documentation française. Elle permet la mise à jour régulière de ces informations, et une meilleure exploitation et diffusion. Il est ainsi possible de trouver rapidement le nom du responsable d'un service, les coordonnées d'un service à partir de son intitulé ou de ses principales activités.

Le mouvement qui va vers une plus grande transparence administrative, même s'il est limité et par les textes et par leur application, s'appuie sur d'autres mesures sans doute plus restreintes, allant dans le même sens.

La loi du 3 janvier 1979 sur les archives publiques et privées, a pour objet tout à la fois de redéfinir la notion d'archives publiques et de modifier dans un sens libéral les délais de consultation par le public (délai de droit commun ramené à 30 ans).

L'accès aux fiches du casier judiciaire par l'intéressé; plusieurs lois sur l'urbanisme et la protection de la nature prévoyant notamment la consultation d'association d'usagers, et la mise en oeuvre d'études d'impact; la possibilité pour le contribuable d'utiliser une procédure administrative contradictoire, et de connaître les données recueillies par l'administration fiscale préparant certaines décisions; le décret du 28 novembre 1983 "concernant les relations entre l'administration et les usagers". constituent autant de progrès dans l'amélioration des rapports entre l'administration et ses usagers.

Le dialogue progresse certes entre l'administration et le citoyen. Il passe par une avancée de la législation, mais cette logique réglementaire ne suffit pas. L'importance des réalisations accomplies en France est réelle et se poursuit avec les travaux de codification pour s'implifier la règle et la rendre plus accessible: Ce sont également des comportements qui évoluent avec un besoin de transparence accru dans la vie sociale, des consommateurs de plus en plus exigeants qui demandent une information fiable aux fonctionnaires. Ce mouvement irréversible amène un changement des mentalités qui doivent s'adapter aux impératifs européens.

Lydia Merigot  
La documentation Française  
Services documentaires  
8, avenue de l'Opéra  
F - 75001 Paris  
France