

COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

# L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

SEPTIÈME RAPPORT D'ACTIVITÉ

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

© La Documentation française – Paris, 1993  
ISBN : 2-11-002990-0

## Avant-propos

La commission d'accès aux documents administratifs présente aujourd'hui son septième rapport d'activité.

Il couvre la période correspondant aux années 1990 à 1992.

Depuis le troisième rapport d'activité, la tradition s'était instaurée de présenter, outre le compte-rendu d'activité de la commission, à proprement parler, les questions soulevées par l'application des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relatives à la liberté d'accès aux documents administratifs dans un domaine particulier de l'action administrative : les documents des collectivités locales (troisième rapport), les documents sociaux et médicaux (quatrième rapport), les documents relatifs à l'environnement, à l'urbanisme et au logement (cinquième rapport).

Cette tradition n'avait été que temporairement interrompue à l'occasion du sixième rapport (1988-1989), en raison seulement du fait que la commission avait alors conçu l'ambition plus vaste d'élaborer un « guide d'accès aux documents administratifs », faisant la synthèse de sa jurisprudence dans l'ensemble des domaines couverts par la loi de 1978 au cours des dix premières années de son existence.

Ce « guide » a connu un vif succès auprès du public comme des administrations, succès qui a convaincu la commission d'en publier une nouvelle édition, complétée et actualisée, en 1992.

Le présent rapport est l'occasion de reprendre la tradition des études « sectorielles », dont l'expérience a montré qu'elles ne faisaient pas double emploi avec l'ouvrage de portée générale que constitue le « guide ».

Il a paru utile, cette année, de faire porter l'étude sur un domaine dans lequel la commission a été souvent amenée à intervenir au cours des années récentes, et à constituer de ce fait un corps de doctrine relativement complet : celui des **documents détenus par les administrations en matière fiscale**.

Il est à peine besoin de souligner combien ce domaine revêt d'importance aux yeux des citoyens, et à quel point l'objectif de transparence qui a présidé aux intentions du législateur de 1978 est susceptible de déployer ses effets dans cette matière spécifique, alors même que depuis longtemps déjà, la législation propre à cette matière avait soigneusement réglementé les procédures applicables dans un souci de protection du contribuable.

La matière considérée ayant donné lieu ces dernières années à des décisions de principe du Conseil d'État statuant au contentieux, il a paru indispensable d'englober dans l'étude non seulement la doctrine propre de la commission, mais aussi, à la différence de ce qui avait généralement été fait dans le cadre des précédentes études, la jurisprudence des juridictions administratives et tout spécialement celle du juge suprême.

Le lecteur trouvera donc dans le présent rapport :

- une **première partie** consacrée à l'exercice du droit d'accès aux documents détenus par les administrations en matière fiscale ;
- et une **seconde partie** comportant le compte-rendu d'activité à proprement parler.

À cette seconde partie sont **annexés** :

- des **tableaux statistiques** faisant apparaître les principaux éléments de l'activité de la commission au cours de la période considérée ;
- le texte des **avis les plus importants**, au plan des principes, rendus par la commission au cours de la même période ;
- enfin la **liste des membres et des collaborateurs** de la commission depuis sa création.

Première partie

# **La communication des documents administratifs en matière fiscale**

L'administration fiscale est, comme les autres services, normalement soumise aux exigences de transparence qui découlent de la loi du 17 juillet 1978.

Mais la nature de ses missions et les conditions dans lesquelles elle est amenée à intervenir ont pu, de prime abord, sembler difficiles à concilier avec les exigences de la loi. Celle-ci exclut en effet, en son article 6, que les administrés puissent avoir accès à des documents dont la communication porterait atteinte « à la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières ».

Aussi l'administration fiscale a-t-elle, dans un premier temps, témoigné d'une certaine réticence. S'agissant des rapports de vérification, qui constituent la catégorie faisant le plus souvent l'objet de demandes dans ce domaine, l'attitude de principe était nettement négative (réponse ministérielle à M. Houssin, député, du 22 juin 1987, JO débats AN p. 3585).

L'accès aux documents administratifs en matière fiscale a, dans ces conditions, été marqué par la relative fréquence des interventions de la CADA et, notamment dans les dernières années, du juge administratif.

# **Le cadre général du droit d'accès aux documents fiscaux**

## **Les objectifs et les principes**

La jurisprudence progressivement élaborée s'est efforcée de concilier deux impératifs à priori antagonistes :

- d'un côté le principe, affirmé par la loi, du libre accès des administrés aux documents administratifs et, plus généralement, la prise en compte de l'impératif de transparence qui a inspiré le législateur ;
- de l'autre, la nécessité de tenir compte du caractère sensible de la matière et le souci de ne pas nuire, eu égard à l'enjeu, à l'efficacité du contrôle fiscal.

Pour parvenir à un équilibre, la commission et le juge administratif ont essentiellement transposé, et le cas échéant adapté, les principes dégagés de façon générale pour l'application de la loi de 1978 en ce qui concerne tant les documents communicables que les personnes admises à y accéder et les modalités de la communication. Il a fallu également tenir compte des modalités de communication prévues par des textes particuliers.

## **Les dispositions spécifiques**

De manière générale, la loi de 1978 n'a pas été jugée applicable lorsqu'une procédure spéciale existe, soit qu'elle soit visée par cette loi elle-même (cas des fichiers), soit qu'elle résulte d'autres textes. Ainsi la loi ne s'applique pas à la communication du dossier d'un fonctionnaire lorsque celui-ci fait l'objet d'une procédure disciplinaire (CE 27 janvier 1982 *Pelletier*, Lebon p. 36). Mais cette jurisprudence n'a pas eu, pour l'instant, à jouer en matière fiscale.

Sans doute le Livre des procédures fiscales (LPF) contient-il des dispositions procédant du souci d'informer les contribuables des éléments que l'administration envisage de retenir contre eux, notamment en matière de redressements. Mais ces dispositions ont surtout pour objet d'organiser un accès aux motifs des redressements et, plus généralement, aux justificatifs des décisions d'imposition. Elles n'organisent, en réalité, aucune procédure particulière de communication de documents, sauf dans des hypothèses limitées : accès au dossier soumis à la commission départementale des impôts lorsque celle-ci est appelée à se prononcer sur un redressement (LPF, article. L 60) ; communication, à un huissier de justice chargé de former une demande de pension alimentaire, de renseignements relatifs au débiteur (LPF, article. L 151).

Dès lors que la loi spéciale n'organise aucune procédure de communication équivalente à celle qui résulte de la loi de 1978, celle-ci s'applique normalement.

On peut toutefois penser que la jurisprudence dégagée à propos de la communication des dossiers disciplinaires trouverait à s'appliquer dans le cas où, par exemple, un contribuable dont l'affaire est soumise à la commission départementale des impôts se prévaudrait de la loi du 17 juillet 1978 pour accéder à son dossier. Le caractère spécifique de la procédure d'accès prévue par le LPF lui serait sans doute opposé.

## **Les modalités de communication**

Pour l'essentiel, la communication des documents de caractère fiscal obéit, quant à ses modalités, aux règles générales issues de la loi du 17 juillet 1978.

Ainsi, la CADA, puis le juge, ne peuvent être saisis d'une demande portant sur un document dont la communication n'a pas été préalablement demandée à l'administration (CE 25 avril 1990 *Lahterman*). Le juge administratif ne peut être saisi directement, même si la CADA a, auparavant, été consultée par l'administration sur le même point (CE 9 mai 1990 *Chignier*; à propos d'une demande portant sur la « matrice » de la taxe professionnelle établie dans une commune).

Certaines caractéristiques particulières peuvent cependant être soulignées.

Eu égard à l'invocation fréquente, par l'administration, du secret de la recherche des infractions fiscales protégé par l'article 6 de la loi, l'accès aux documents fiscaux est marqué par un recours fréquent à l'examen préalable du document suivi, éventuellement, d'une communication partielle, après occultation des passages (ou soustraction des pièces) couverts par ledit secret (ou dont la communication porterait atteinte à l'un des intérêts protégés par l'article 6).

Le plus souvent, seule une appréciation de la commission, au cas par cas, permet de déterminer si l'administration est en droit d'invoquer une des exceptions prévues par la loi.

Une semblable démarche est suivie par le juge administratif, qui se fait communiquer le document litigieux par l'administration. Le caractère communicable étant l'objet même du litige, cette communication comporte, sur un plan contentieux, une entorse au principe du contradictoire, le document n'étant pas versé au dossier de l'affaire auquel le demandeur a normalement accès.

Cette pratique, consacrée par le Conseil d'État dans un arrêt de section *Banque de France c/Huberschwiller* du 23 décembre 1988 (Lebon p. 464) a été

fréquemment appliquée à propos des documents fiscaux (CE 1<sup>er</sup> décembre 1989 *Blanc* et *SNED* précités ; CE 9 mai 1990 *ministre du Budget c/Clary* ; CE 25 avril 1990 *Lahterman* ; CE 2 juillet 1990 *Cassigneul* ; CE 27 juillet 1990 *ministre délégué au Budget c/Ciosi* ; CE 27 juillet 1991 *Magnez*).

C'est, de manière générale, une attitude pragmatique qui a été adoptée en la matière par la commission et par le juge administratif.

Lorsque l'ampleur des passages à occulter, à l'intérieur d'un même document, est telle qu'une communication partielle priverait le document de toute signification, la communication est valablement refusée. Tel est par exemple le cas pour un document dont les mentions couvertes par le secret de la recherche des infractions fiscales sont considérées comme formant, avec le reste du document, un tout indivisible (CE 27 février 1991 *ministre du Budget c/Clary* à propos d'un rapport de vérification personnelle).

Mais la solution la plus fréquente reste celle de la communication partielle après occultation (CE 12 octobre 1990 *ministre du Budget c/Durand, Lebon* p. 781, à propos d'un rapport de vérification de comptabilité ; CE 22 novembre 1991 *Contamin* à propos d'un rapport de VASFE ; CE 22 octobre 1990 *Cassigneul, Lebon* p. 781 à propos d'une monographie établie sur la vérification des centres équestres).

## **Les motifs pouvant justifier un refus de communication**

### **Les secrets protégés**

Il résulte en effet des dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 que les administrations peuvent refuser de laisser consulter ou de communiquer un document administratif dont la consultation ou la communication porterait atteinte à certains secrets ou intérêts protégés.

Plusieurs des hypothèses envisagées par le texte peuvent jouer en la matière. La principale correspond aux nécessités de la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières.

Comme toujours en pareille hypothèse, les exceptions apportées à une règle de portée générale s'interprètent strictement. Ainsi le principe du droit à communication a été à priori reconnu pour des documents qui, pourtant, auraient pu être rangés au nombre de ceux que vise l'article 6. C'est ce qu'a jugé le Conseil

d'État à propos des monographies établies par la DGI pour faciliter le travail des vérificateurs, sous réserve d'occulter, avant communication au contribuable, la partie « sensible » du document (CE 22 octobre 1990 *Cassigneul*, Lebon p. 781).

L'article 6 a été jugé opposable pour un rapport ou la partie de ce document qui expose tant les critères retenus par l'administration pour sélectionner le dossier d'un contribuable afin d'entreprendre une vérification, que les moyens de recherche mis en œuvre (CE 12 octobre 1990 *ministre du Budget c/Durant* Lebon p. 781 ; CE 13 février 1991 *ministre du Budget c/Ciosi*).

On peut également signaler le cas où plusieurs secrets, qui ne s'excluent pas l'un l'autre, sont susceptibles d'être invoqués par la commission pour émettre un avis défavorable. Un exemple de cette situation est fourni par les documents fiscaux émis dans le cadre des conventions d'assistance fiscale passées entre la France et des États étrangers. Ces conventions prévoient toujours un secret particulier pour les informations échangées entre les administrations fiscales des deux pays, secret qui peut se combiner avec la protection de la recherche des infractions fiscales de l'article 6.

Ainsi la commission a refusé la communication d'informations fournies à la France par les services fiscaux de la République fédérale d'Allemagne, au motif qu'elles donnaient des indications sur les sources d'informations et les moyens de recoupement utilisés pour procéder au contrôle. L'avis défavorable invoquait donc l'exception de l'article 6 relative à la recherche des infractions fiscales (CADA, 12 septembre 1989 *Mehlber*).

Dans une affaire concernant un échange d'informations avec les États-Unis, elle a en revanche invoqué le secret prévu par l'article 26-1 de la convention fiscale franco-américaine du 28 juillet 1967, sans mentionner la recherche des infractions fiscales et douanières. Elle a précisé à cette occasion que les questions posées par l'administration fiscale française faisaient partie intégrante de « l'échange de renseignements » mentionné à l'article 26-1 du traité et qu'elles étaient couvertes par le même secret que les réponses du fisc américain (CADA, 25 octobre 1991 *Weber*).

Pour préciser la portée de ces différentes limitations, l'article 6 de la loi a prévu que la liste des documents administratifs qui ne peuvent être communiqués en raison de leur nature ou de leur objet est fixée par arrêté ministériel. S'agissant des documents relevant du ministère du Budget et notamment de la Direction générale des impôts, cette liste figure dans un arrêté du 20 septembre 1983.

Mais le Conseil d'État n'a reconnu qu'une valeur déclarative à de tels arrêtés (Section 1<sup>er</sup> décembre 1989 *Société nouvelle d'édition et de diffusion « SNED »*, Lebon p. 246). Autrement dit, l'administration ne peut opposer au

demandeur les dispositions d'un arrêté pris sur le fondement de l'article 6 que pour autant qu'elles visent un document dont la communication peut être refusée en application de la loi.

La communication d'un document au demandeur peut également être de nature à porter atteinte au déroulement des procédures engagées devant les juridictions.

Ainsi le rapport d'une brigade de contrôle et de recherche annexé à un rapport de vérification n'est communicable que dans le cadre de l'instance pénale ouverte à la suite d'un contrôle (CE 1<sup>er</sup> mars 1991 *Lahterman*).

En revanche, il ressort de la jurisprudence du Conseil d'État que la circonstance qu'une action de décharge soit pendante devant le juge administratif ne fait pas nécessairement obstacle à la communication d'un document tel que le rapport de vérification. Celui-ci ne fait en effet pas partie des pièces normalement produites devant le juge de l'impôt.

Il faut en outre relever, parmi les dispositions de l'article 6 susceptibles de faire obstacle à la communication d'un document fiscal, celles qui concernent le secret en matière commerciale et industrielle ainsi que celles qui sont relatives au secret de la vie privée.

La commission a ainsi émis des avis défavorables à la divulgation du montant de TVA acquitté par une entreprise (CADA, 16 décembre 1982 *Del-fosse*), de la consommation d'électricité d'une entreprise au travers des documents de recouvrement de la taxe sur l'électricité (CADA, 25 octobre 1984 *maire de Courbevoie*) ou encore des éléments servant de base de calcul de la taxe professionnelle (CADA, 21 mai 1987 *maire de Saint-Jean*).

Les exceptions relatives à la vie privée, fort nombreuses, seront examinées dans les parties suivantes, notamment celle consacrée aux documents nominatifs.

## **Les autres motifs de non communication**

La jurisprudence dégagée par la CADA, et confirmée par le Conseil d'État, selon laquelle le droit à communication ne porte que sur des documents achevés trouve également à s'appliquer en matière fiscale. En particulier, sont exclus du droit à communication, au titre des documents qui ne peuvent être regardés comme achevés, les documents de travail du vérificateur, et notamment les notes prises par lui au cours des opérations (CE, 28 septembre 1990 *Bertier*).

S'agissant des rapports de vérification, les arrêts *Blanc* et *SNED* (précités) précisent que le droit d'accès ne s'applique qu'aux rapports qui ont été adoptés par l'administration, c'est-à-dire visés par le supérieur hiérarchique du vérificateur. Le rapport n'est donc pas communicable dès qu'il a été établi par le vérificateur. Mais l'obligation de communiquer joue quelle qu'ait été la suite donnée aux opérations. Autrement dit, le contribuable est en droit de prendre connaissance du rapport, même si aucun redressement n'est opéré.

## **Les documents non nominatifs**

La curiosité des contribuables s'est exercée à la fois à l'égard de documents d'ordre général relatifs au contrôle fiscal et de pièces concernant le fonctionnement interne de l'administration fiscale.

### **Documents généraux relatifs au contrôle fiscal**

Une monographie portant sur la vérification d'une catégorie d'établissements (CE 2 juillet 1990 *Cassigneul*) ou une note technique servant de guide aux vérificateurs chargés de contrôler les vétérinaires (CE, 27 février 1991 *Magnez*) ne sont pas exclues, par principe, du droit à communication.

Après s'être fait communiquer ces documents, le juge administratif a toutefois considéré, dans le premier cas, que le document n'était communicable qu'en partie (CE 22 octobre 1990 *Cassigneul*) et dans le second qu'il ne l'était pas dans sa totalité (CE, 23 octobre 1991 *Magnez*).

De même, la commission a estimé qu'une instruction autorisant les comptables du trésor à consulter le fichier « FICOBA » géré par les services de la Direction générale des impôts était partiellement communicable (CADA, 31 janvier 1991 *Zanone*).

La commission a, dans le même esprit, considéré que l'instruction intitulée « liste des infractions susceptibles d'être relevées suivant la procédure de règlement forfaitaire » était communicable, en considérant que ce document ne faisait que décrire des procédures administratives postérieures à la constatation d'une infraction fiscale (CADA, 12 janvier 1984 *Bertin*). Elle a estimé, en revanche, que la communication d'une note de service relative à l'abandon des redressements

fiscaux de faible montant porterait atteinte à la recherche des infractions fiscales (CADA, 9 mars 1990 *Moret*).

## **Les documents internes à l'administration fiscale**

L'avis d'un comité technique paritaire n'est pas, à priori, exclu du droit à communication (CE, 25 avril 1990 *Lahterman*). Mais le Conseil d'État a jugé, après s'être fait communiquer ce document en cours d'instruction, qu'il ne pouvait être communiqué au contribuable sans porter atteinte au secret des dossiers personnels des fonctionnaires dont la situation avait été examinée au cours d'une même séance (CE, 1<sup>er</sup> mars 1991 *Lahterman*).

La décision d'affectation d'un inspecteur des impôts dans un département se rattache à l'organisation et au fonctionnement des services fiscaux. Comme les arrêtés de nomination de fonctionnaires (CADA, 4 août 1988 *Bertin*), elle ne constitue pas un document nominatif, au sens de la loi de 1978 et peut être communiquée à toute personne qui en fait la demande (CE, 27 février 1991 *Société Platino*).

## **Documents fiscaux concernant des groupes de contribuables**

Il s'agit par exemple des rôles des différents impôts directs ou des listes diverses concernant les contribuables d'une circonscription. Ces documents présentent deux particularités. La première est que leur communication est souvent prévue par des textes particuliers dont l'objet et l'esprit sont différents de ceux de la loi du 17 juillet 1978. La seconde est qu'il s'agit de documents qui, sans être nominatifs au sens de la loi de 1978, comportent des informations dont la divulgation porterait atteinte au secret de la vie privée ou au secret industriel et commercial protégés par l'article 6 de la loi.

La combinaison de ces deux difficultés amène dans certains cas la CADA à adopter, en application de l'article 6 de la loi de 1978, une position plus restrictive que ce que prévoit le livre des procédures fiscales et donc à renvoyer les requérants aux dispositions particulières prévues par les textes pour obtenir complète satisfaction.

### ***Les rôles d'impôts directs***

La commission a rappelé à plusieurs reprises que les matrices et rôles des impôts locaux et des impôts sur le revenu sont communicables dans les conditions fixées par les articles L. 104 et L. 111 du Livre des procédures fiscales et a précisé que, selon la loi, les comptables du Trésor étaient seuls détenteurs de ce droit de communication. Ces documents ne sont donc pas directement communicables par les maires. Si leur communication est malgré tout demandée dans le cadre de la loi du 17 juillet 1978, ils doivent préalablement faire l'objet d'une occultation des informations susceptibles de porter atteinte à la vie privée.

Toutefois, elle a rappelé que les limites de la loi de 1978 ne pouvaient avoir pour effet de restreindre la pratique ancienne autorisant la libre consultation, dans les mairies, des matrices des impôts locaux directs, à l'exception des éléments qui servent de base de calcul au montant de la taxe professionnelle, lesquels sont couverts par le secret industriel et commercial (CADA, 10 mars 1986 *maire de Nice*).

### ***Les autres listes***

De la même façon, la commission a estimé que la liste de classement des exploitations agricoles de polyculture établie en vue de l'assiette de l'impôt sur le revenu n'était communicable, sous la forme d'une délivrance de copie, qu'après occultation de l'adresse des agriculteurs et de la surface de l'exploitation, tout en rappelant que ce document était affiché chaque année en mairie, en application de l'article L. 4 du Livre des procédures fiscales (CADA, 8 mars 1991 *maire de Ligueil*).

Elle a également estimé que l'état de sous-répartition des impôts locaux établi par un maire était communicable après occultation de l'adresse des contribuables (CADA, 22 mars 1990 *maire de Saint-Pierre-de-Nogaret*).

Elle a, par contre, émis un avis défavorable à la communication de la liste des personnes assujetties à l'impôt sur les grandes fortunes (CADA, 13 juin 1985 *Denoune*).

### ***Les documents cadastraux***

Les matrices cadastrales, les extraits de matrice, les fiches d'immeubles ou de lots fonciers détenus par la conservation des hypothèques, sans être à proprement parler des documents fiscaux, sont détenus par des services rattachés à la Direction générale des impôts. Ils sont évoqués à ce titre et également parce qu'ils font l'objet de demandes très nombreuses devant la commission.

Le droit de communication qui les régit présente la double particularité d'être à la fois très ancien et difficile d'application dans le cadre de la loi de 1978.

S'agissant des extraits de matrices cadastrales, il existe un usage de libre consultation sur place, fondé à l'origine sur un texte ancien, la loi du 7 messidor an II aujourd'hui abrogé. Cette pratique a permis de répondre, depuis près de deux siècles, aux besoins d'information personnels des citoyens, sans autoriser la délivrance de copies.

Si la requête porte précisément sur la délivrance de copies et dépasse ainsi le cadre de l'usage établi, la commission estime que les exceptions prévues à l'article 6 de la loi de 1978 doivent s'appliquer. En conséquence, les mentions couvertes par le secret de la vie privée doivent être occultées lors de la délivrance de photocopies d'extraits de matrices relatives à des tiers. Cette exception concerne le nom patronymique ou matrimonial du propriétaire, son adresse, sa date de naissance et le revenu cadastral de l'immeuble. En outre il appartient à l'administration d'apprécier si, au vu des circonstances locales, l'exception relative à la sécurité publique peut fonder un refus de communication (CADA, 4 janvier 1991 *sous-préfet de Calvi*).

La commission considère toutefois que la loi du 17 juillet 1978 ne saurait avoir pour objet ou pour effet de remettre en cause l'usage de libre consultation sur place. Aussi, le requérant, dès lors qu'il opte pour la consultation sur place prévu par l'usage peut prendre connaissance de toutes les informations, même celles relatives à la vie privée.

Quant aux fiches individuelles d'immeubles, il s'agit de documents détenus par les conservateurs des hypothèques qui n'entrent pas dans le champ d'application de la loi de 1978 car ils relèvent d'une procédure spécifique, la réquisition, prévue à l'article 2196 du code civil. Saisie d'une demande concernant de telles fiches, la commission ne peut qu'émettre un avis d'incompétence et renvoyer le requérant à la procédure spéciale.

## **Les documents nominatifs**

L'article 6 bis de la loi ouvre aux personnes qui le demandent le droit à la communication des documents nominatifs qui les concernent. Pour l'application de ces dispositions aux demandes de communication présentées par des contribuables, la CADA et le juge administratif ont mis en œuvre des critères bien établis, tant pour la définition du caractère nominatif que pour celle de personne concernée.

## **La communication des documents fiscaux nominatifs**

Les critères retenus par la commission en matière fiscale ne sont pas différents de ceux appliqués aux autres catégories de documents administratifs. Un document n'est pas nominatif, au sens de la loi, du seul fait qu'il comporte le nom d'une ou plusieurs personnes. Encore faut-il qu'il comporte une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne nommément désignée ou facilement identifiable, ou qu'il décrive le comportement d'une personne, dès lors qu'il s'avère que la divulgation de ce document pourrait porter préjudice à cette personne.

C'est ainsi que la décision d'affectation d'un inspecteur des impôts dans un département se rattache à l'organisation et au fonctionnement des services fiscaux et ne constitue pas un document nominatif, au sens de la loi. Un tel document doit donc être communiqué à un tiers qui en a fait la demande, sous réserve qu'en aient été éliminées, le cas échéant, les mentions relatives à la vie privée de l'intéressé (CE, 27 février 1991 *ministre du Budget c/Société Platino*).

Pour l'essentiel, les documents nominatifs les plus fréquemment demandés par les contribuables sont les rapports de vérification. Le principe selon lequel la loi de 1978 ouvre aux contribuables concernés le droit d'obtenir communication de ces rapports a été posé par le Conseil d'État dans deux arrêts de section du 1<sup>er</sup> décembre 1989 (*Blanc*, Lebon p. 244 et *Société nouvelle d'édition et de diffusion « SNED »*, Lebon p. 246) qui ont confirmé la jurisprudence de la commission.

Ce principe, dégagé à propos des rapports faisant suite à des vérifications de comptabilité, a été confirmé par le juge administratif (CE, 25 avril 1990, *Lahterman* ; CE, 27 juillet 1990 *ministre délégué au Budget c/Ciosi*).

La même solution a été retenue s'agissant des rapports établis à la suite de la vérification de situation personnelle d'un contribuable ancienne « VASFE » désormais appelée « examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle » (CE, 6 juin 1990 *ministre du Budget c/Bertin*).

Le fondement invoqué par les contribuables est parfois l'article 3 de la loi selon lequel « toute personne a le droit de connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées ».

Dans la plupart des cas, toutefois, le contenu et les conclusions du rapport de vérification peuvent différer de ceux de la notification de redressement. Et ce sont plutôt les conclusions de la seconde que celles du premier qui sont, à proprement parler, « opposées » au contribuable.

En revanche, les rapports de vérification entrent bien, selon le Conseil d'État, dans les prévisions de l'article 6 bis de la loi (arrêts *Blanc* et *SNED* précités). Ils sont donc, en principe, communicables sur le fondement de cette disposition aux contribuables concernés, sous réserve, le cas échéant, d'occultation préalable des passages relevant de l'un des secrets visés à l'article 6.

## **La notion de personne concernée**

L'article 6 bis de la loi réserve aux personnes concernées le droit d'accéder à des communications nominatives. Ces personnes sont, avant tout, celles qui sont personnellement citées, c'est-à-dire les contribuables. Dans certains cas, toutefois, un tiers peut être regardé comme concerné et habilité, à ce titre, à prendre connaissance de déclarations ou de documents établis par l'administration fiscale à propos d'une autre personne.

La commission a ainsi estimé que les déclarations établies par un bailleur pour le recouvrement du droit de bail, sur lesquelles figurent le montant du loyer et le nom du locataire, étaient communicables à ce dernier (CADA, 8 mars 1991 *Burelle-Alliot*). Mais le cas le plus important reste celui de dossiers fiscaux dont la communication est demandée par des proches. La commission a toujours adopté sur cette question une position très restrictive et a opposé l'exception du secret de la vie privée chaque fois que le requérant ne pouvait invoquer un intérêt direct et personnel.

La commission est ainsi régulièrement amenée, en application d'une jurisprudence ancienne (CADA, 15 octobre 1981 *Aussourd*) et constante, à refuser à des descendants ou collatéraux la communication des déclarations de revenus ou des avis d'imposition de leurs parents dès lors qu'ils ne sont pas débiteurs fiscaux de la personne en cause. Elle a, par exemple, refusé la communication des avis d'imposition d'une mère décédée à sa fille parce que cette dernière n'était pas redevable d'impôts dus par la défunte (CADA, 29 octobre 1990 *Muller*). Elle a également refusé, pour le même motif, à un fils la communication des résultats d'une enquête effectuée par les services fiscaux sur les avoirs bancaires de son père décédé (CADA, 18 mars 1991 *Auger*).

En revanche, la commission a reconnu un droit d'accès dans des situations très variées, dès lors que l'intérêt direct du requérant était démontré. Elle a ainsi admis la communication, à une mère, de l'extrait des déclarations de revenus de son fils faisant état de la pension alimentaire que celui-ci lui a versé (CADA, 28 janvier 1988 *Popovici*), à un mari séparé de son épouse, d'un avis d'imposition adressé à celle-ci mais ayant servi à fonder un redressement fiscal notifié à lui-même (CADA, 10 novembre 1983 *Fischer*), à un divorcé, de la demande de paiement direct de pension alimentaire formulée par son ex-épouse, sous réserve

de l'occultation de l'adresse de cette dernière (CADA, 2 juin 1988 *TPG de la Seine-Saint-Denis*).

Par contre, la demande de renseignements à un tiers, annexée à un rapport établi à la suite de la vérification d'un contribuable, ne concerne pas directement ce dernier et ne peut, par suite, lui être communiquée (CE, 27 février 1991 *ministre du Budget c/Bertin*).

La notion de personne concernée s'applique le plus souvent à un individu mais il peut également s'agir d'une personne morale (CE, *SNED* précité). Inversement, des personnes physiques peuvent, dans certains cas, avoir communication de documents fiscaux concernant une entreprise.

Ainsi, le débiteur solidaire de l'impôt établi au nom d'une société a accès au dossier fiscal de celle-ci (CE, 1<sup>er</sup> juin 1990 *Bouxom*). Un ex-gérant de SARL peut avoir communication des mises en demeure adressées à la société et relatives à des déclarations de résultats correspondant à sa période de gérance (CADA, 29 janvier 1987 *Lavoine*). Un directeur de société peut avoir accès au dossier fiscal de l'entreprise qu'il dirigeait, même pour les années antérieures à sa gestion, dès lors que l'administration fiscale lui applique un redressement d'impôt sur le revenu en partie fondé sur la reconstitution des résultats de l'entreprise pour les exercices précédant son arrivée.



Deuxième partie

# Le panorama d'activité de la CADA de 1990 à 1992

## La croissance rapide de l'activité de la commission

La commission est saisie le plus souvent par des particuliers qui se sont vus opposer par l'administration un refus de communication de document. La CADA émet alors un avis sur le caractère communicable du document demandé. Représentant en moyenne 90 % des affaires soumises à la commission, les **demandes d'avis** ont doublé depuis 1984.

L'accroissement de l'activité de la CADA de 1990 à 1992 peut être attribué, pour l'essentiel, à l'essor de ces demandes d'avis.

La commission s'est constamment efforcée de faire connaître la loi qu'elle a pour mission de défendre, voyant dans l'ignorance de celle-ci l'un des plus solides verrous de l'opacité administrative.

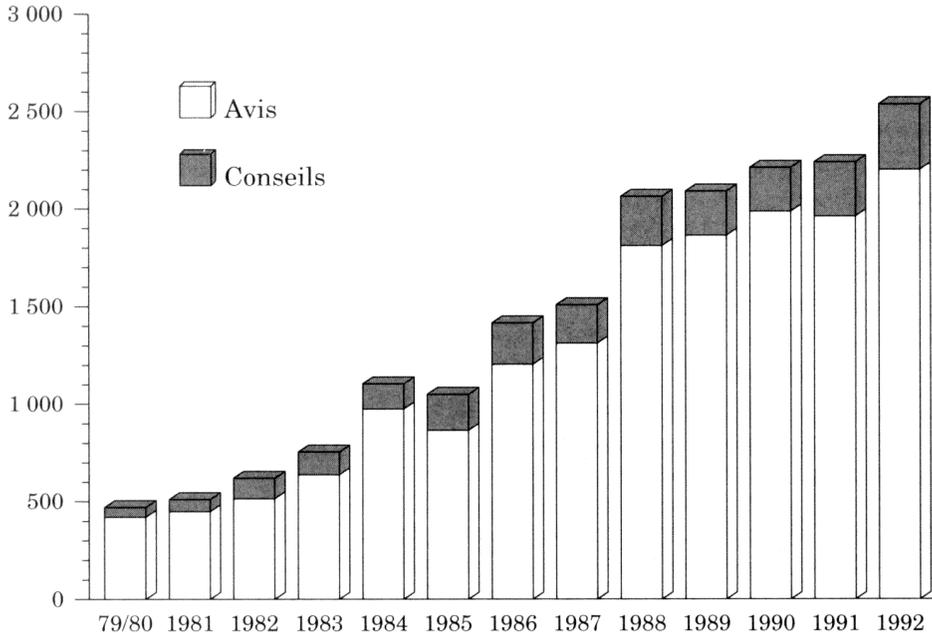
Cet effort se manifeste par diverses actions de formation assurées dans les écoles de fonctionnaires, auprès des élus, des associations, par l'accueil quasi permanent de stagiaires et bien sûr au travers des renseignements téléphoniques quotidiens assurés par le secrétariat de la commission.

Mais le meilleur indicateur de cette présence auprès des administrations est donné par les statistiques d'évolution des **demandes de conseil** de la part des collectivités publiques qui témoignent de leur souci permanent de prévenir les litiges en s'informant régulièrement des positions prises par la CADA afin d'adapter, si nécessaire, leurs règles internes de fonctionnement (voir tableau et graphique ci-après). Tout en représentant une part moindre du travail de la commission, ces demandes de conseil sont elles aussi en augmentation.

**Tableau 1**  
**Nombre d'affaires et parts respectives des avis et des conseils**

Année	Avis		Conseils		Total
	Nombre	%	Nombre	%	
79/80	431	91,7	39	8,3	470
1981	452	89,7	52	10,3	504
1982	519	85,9	85	14,1	604
1983	647	86,7	99	13,3	746
1984	984	89,6	114	10,4	1 098
1985	876	83,5	173	16,5	1 049
1986	1 211	85,8	201	14,2	1 412
1987	1 320	88,5	171	11,5	1 491
1988	1 821	88,7	233	11,3	2 054
1989	1 872	89,2	226	10,8	2 098
1990	1 992	90,1	218	9,9	2 210
1991	1 973	88,2	265	11,8	2 238
1992	2 214	87,4	320	12,6	2 534
<b>Total</b>	<b>16 312</b>	<b>88,1</b>	<b>2 196</b>	<b>11,9</b>	<b>18 508</b>

**Graphique 1**  
**Nombre d'affaires et parts respectives des avis et des conseils**



L'étude des demandes de conseil par type d'administration révèle une nette prépondérance des demandes des communes, qui sont à l'origine de 57 % des conseils en 1991 (1989 : 52,1 %). L'État se place au second rang. Parmi ses services, l'administration préfectorale occupe la première place avec 55,2 % des conseils prodigués aux administrations de l'État en 1992.

En outre, 95 % des demandes émanant d'établissements publics proviennent d'établissements publics territoriaux.

Ainsi, les autorités ayant recours aux conseils de la CADA sont le plus souvent des autorités décentralisées ou déconcentrées.

## **La modification de la procédure d'accès aux documents administratifs**

La procédure d'accès aux documents administratifs a connu au cours de l'année 1988 une importante réforme visant à la fois à en clarifier les modalités et à en abréger la durée.

### **La clarification de la procédure**

Le décret du 28 avril 1988 a tout d'abord codifié deux règles jurisprudentielles qui avaient sensiblement affecté la physionomie de la procédure d'accès telle qu'instituée par l'article 7 de la loi de 1978.

Ont ainsi acquis valeur réglementaire :

- la jurisprudence *Commaret* (Conseil d'État, *M<sup>me</sup> Commaret*, 19 février 1982) qui avait fait de la saisine de la CADA un préalable obligatoire à tout recours contentieux ;
- la jurisprudence *Alurely* (Conseil d'État, *ministre de l'urbanisme et du transport c/Atelier libre d'urbanisme de la région lyonnaise*, 11 février 1983) en vertu de laquelle le silence gardé par l'autorité compétente pendant plus de quatre mois à compter de la saisine de la CADA vaut décision définitive de refus dont l'annulation peut être demandée au juge administratif ;
- la jurisprudence *de Rothiacob* (Conseil d'État, *M. de Rothiacob*, 25 juillet 1986) qui rend obligatoire sous peine de forclusion la saisine de la commission dans le délai du recours contentieux ayant couru contre la décision de refus.

## Une durée de procédure abrégée

Le délai au terme duquel le silence de l'administration doit être regardé comme un refus tacite est divisé par deux : un mois au lieu de deux. C'est à l'issue de ce délai que peut être saisie la CADA.

Le silence gardé par l'administration pendant un délai de deux mois (au lieu de quatre) à compter de la saisine de la commission par le demandeur fait naître à son encontre une décision de refus de communication qui peut être déférée au juge administratif.

Enfin, l'administration est tenue d'informer la CADA de la suite qu'elle donne à son avis dans le mois (et non plus les deux mois) de la réception de celui-ci.

Il en résulte un nouveau dispositif plus avantageux pour l'usager : en cas de silence persistant d'une administration destinataire d'une demande d'accès, il pourra saisir la juridiction administrative après trois mois et non plus six mois de procédure.

Pour pouvoir assurer ces nouveaux délais, la commission a décidé de multiplier les séances d'examen des affaires : les séances se tiennent donc tous les quinze jours. En 1992, la commission s'est réunie vingt-six fois. Ces chiffres sont à comparer avec les quatorze séances de 1987.

Il faut d'ailleurs noter que l'administration s'est rapidement conformée aux nouveaux délais qui lui étaient imposés.

La réduction à un mois du délai constitutif du refus implicite d'accès, instaurée par le décret du 28 avril 1988, laissait craindre que le retard pris par les administrations saisies d'une demande de communication de documents ne soit à l'origine d'une multiplication artificielle des refus implicites, en l'absence de toute volonté de la part desdites administrations de faire obstacle à l'application de la loi.

Cinq ans de recul permettent de relativiser cet impact.

Comme le montre le tableau 2 ci-contre, si le nombre des demandes déclarées sans objet du fait de la communication intervenue après la saisine de la commission a augmenté d'une façon significative dans les deux ans qui ont suivi la parution du décret, cet effet diminue.

Ces chiffres sont également le signe de l'autorité de la CADA : il semblerait que dans bien des cas la seule saisine de la commission accélère la communication des documents.

Quatre ans après l'intervention du décret, le bilan apparaît largement positif : la réduction de la durée d'instruction des affaires comme du délai de réponse des administrations a permis de satisfaire plus rapidement mais aussi plus efficacement aux demandes de communication des requérants.

Tableau 2

**Évolution du nombre de demandes déclarées sans objet en raison de la communication des documents après saisine de la CADA (pourcentage des affaires traitées)**

Année	%
1986	9,4
1987	10,1
1988	15,8
1989	18,6
1990	19,9
1991	18,7
1992	17,4

## L'origine des demandes d'avis

Au terme de ce panorama rapide de l'activité croissante de la CADA, il est intéressant d'étudier plus précisément les « partenaires » de la commission. Quels sont ces utilisateurs toujours plus nombreux de la loi dite de « transparence administrative » ? Quelle est l'attitude de l'administration face à ces demandes multiples ?

Tableau 3

**Répartition des demandes d'avis par catégorie de requérants**

Année	Personnes physiques		Personnes morales privées		Personnes publiques		Total
	Nb demandes	%	Nb demandes	%	Nb demandes	%	
1988	1 242	68,0 %	559	31,0 %	20	1 %	1 821
1989	1 309	70,0 %	545	29,0 %	18	1 %	1 872
1990	1 378	69,0 %	598	30,0 %	16	1 %	1 992
1991	1 340	68,0 %	610	31,0 %	23	1 %	1 973
1992	1 519	68,5 %	675	30,5 %	20	1 %	2 214

L'exercice du droit d'accès est de plus en plus relayé par tous les groupements représentant les administrés (syndicats, associations, avocats).

Les 3/4 des saisines de la commission en matière d'environnement émanent d'associations en 1992.

Toutefois, les demandes des personnes physiques représentent toujours près de 70 % des demandes d'avis. Ce recours à la CADA s'inscrit en général dans un contexte pré-contentieux ou contentieux, dans le cadre d'un conflit personnel avec l'administration.



**Tableau 3 bis**  
**Répartition régionale des demandes**

Régions	1990	1991	1992
Alsace	2,0	1,8	1,6
Aquitaine	6,4	6,8	4,9
Auvergne	2,1	1,5	1,3
Basse-Normandie	2,2	2,2	1,3
Bourgogne	1,7	1,7	1,2
Bretagne	4,1	5,0	3,6
Centre	2,8	3,0	2,8
Champagne-Ardenne	1,2	0,6	0,8
Corse	2,4	1,1	1,0
Franche-Comté	1,9	1,0	0,7
Haute-Normandie	1,1	2,4	1,4
Ile-de-France	28,5	29,1	34,7
Languedoc-Roussillon	5,6	5,0	6,5
Limousin	1,1	1,0	0,6
Lorraine	3,2	3,0	2,9
Midi-Pyrénées	5,5	3,8	6,0
Nord Pas-de-Calais	4,5	3,4	3,0
Pays-de-la-Loire	2,5	3,1	1,8
Picardie	1,6	1,3	1,9
Poitou-Charentes	1,4	1,8	2,1
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	8,9	9,6	9,1
Rhône-Alpes	8,6	10,7	9,7
DOM-TOM	0,7	1,3	0,8

## **L'objet des requêtes**

La répartition thématique des requêtes révèle le poids des avis intervenus dans le domaine de l'urbanisme (18 %), de la fonction publique (11,3 %) et de l'environnement (10 %). L'importance croissante des thèmes de l'urbanisme et de l'environnement souligne non seulement la place importante des préoccupations

d'intérêt général, mais également la montée en puissance des mouvements écologiques, la saisine étant souvent le fait d'associations de défense.

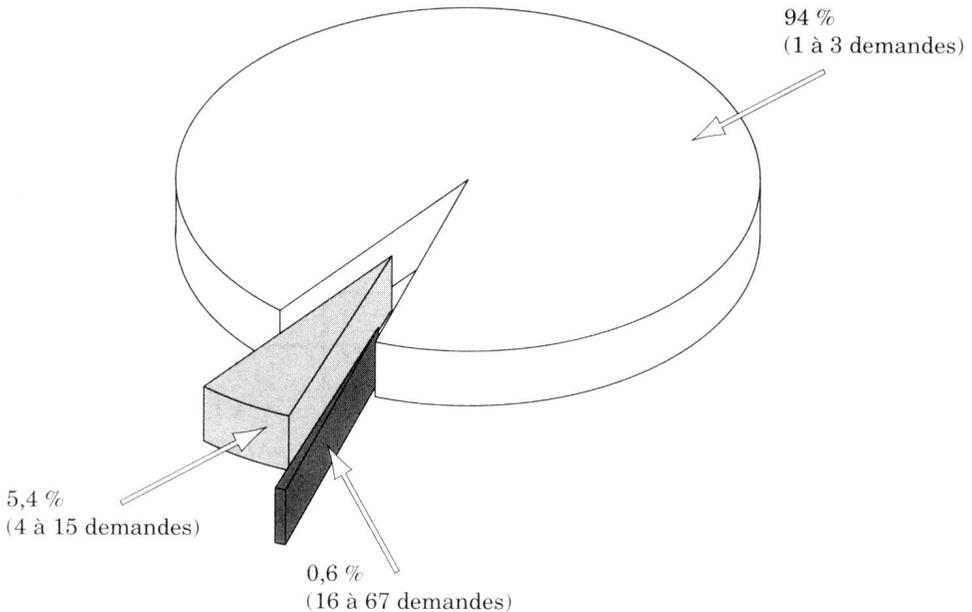
Bien que ces documents soient fréquemment demandés afin de défendre un intérêt personnel, leur nombre croissant indique néanmoins un développement de l'usage purement « informatif » de la loi de 1978.

## **Répartition des saisines par thèmes en %**

Thèmes	1990	1991	1992
Affaires sociales	8,4	7,7	9,1
Agriculture	2,5	4,1	2,9
Contrats et marchés	1,7	2,5	2,6
Culture	0,8	1,1	1,3
Défense	1,8	1,3	1,0
Divers	3,6	4,0	5,4
Économie et finances	6,5	6,7	6,1
Élections	0,3	0,5	0,7
Enseignement et formation	2,8	3,4	4,0
Environnement	11,3	10,7	10,2
Fiscalité	7,2	7,0	9,4
Fonction publique	14,0	13,4	11,3
Industrie	0,9	1,0	1,1
Justice	3,7	3,4	2,8
Loisirs	0,4	1,2	0,9
Ordre public	13,0	9,5	8,0
Postes et télécommunications	0,9	0,6	0,5
Relations extérieures	0,1	0,6	0,5
Transports	1,0	2,3	3,1
Travail	1,6	1,1	1,1
Urbanisme	17,5	18,0	18,0

# La fréquence de l'exercice du droit d'accès

Graphique 3



Plus des 3/4 des requérants ne font qu'une seule demande à la CADA.

En 1992, soixante-dix personnes (soit 5,3 % des requérants) ont saisi de quatre à quinze fois la commission, représentant à elles seules 19 % du nombre des avis rendus.

Enfin, huit personnes (soit 0,6 % des demandes) ont fait appel à la CADA de seize à soixante-sept fois durant la même année.

Les premières places en ce domaine reviennent à des associations écologistes ou de défense des usagers qui ont fait de la loi de 1978 un de leurs moyens d'interventions privilégiés auprès des administrations.

Mais on rencontre aussi parmi les demandeurs « à répétition », comme au cours des années précédentes, des requérants animés d'intentions manifeste-

ment procédurières dont les demandes sont déclarées abusives par la commission, et qui se heurtent, pour ce motif, à une irrecevabilité tirée de l'abus de droit. Fort heureusement, ils ne représentent qu'une très faible proportion des requérants.

Les administrations quant à elles font un usage plus pondéré de la faculté de solliciter les conseils de la commission puisque 12 % d'entre elles seulement ont saisi la commission de deux à cinq fois sur une même année.

Le dialogue instauré avec le rapporteur de la commission lors d'une demande de conseil peut permettre à l'administration de découvrir suffisamment les mécanismes de la loi de 1978 et l'existence même d'un organisme susceptible de les renseigner ponctuellement.

## **Les résultats de l'intervention de la CADA auprès des administrations**

On trouvera dans le tableau ci-dessous le taux des avis favorables effectivement suivis de la communication des documents par l'administration, entre 1990 et 1992.

Tableau 4  
**Taux d'avis favorables effectivement suivis (en %)**

	Avis suivis	Avis non suivis	Sans réponse
1989	63,0 %	08,5 %	29,0 %
1990	83,5 %	11,5 %	05,0 %
1991	76,5 %	12,0 %	11,5 %
1992	70,0 %	11,0 %	19,0 %

Ce tableau est en fait, dans une assez large mesure, le reflet de la négligence des administrations à remplir leur obligation d'informer la commission sur les suites données à son avis. Car le fait de relancer une ou deux fois l'administration suffit à faire augmenter significativement le taux des avis suivis (ce qui fut le cas en 1990).

**Tableau 5**  
**Suites données aux avis favorables par catégorie d'administrations**  
**(en %)**

	Années	Suivis	Non suivis	Sans réponses
État	1990	80	14	6
	1991	77	13	10
	1992	72	12,5	16
Régions - départements	1990	82	6	12
	1991	87	6,5	6,5
	1992	82	3	15
Communes	1990	85	10,0	5
	1991	72,5	13,5	14
	1992	68	11,5	19,5
Autres	1990	88	8	4
	1991	82	7	12
	1992	71	9	20

Si on examine de plus près l'origine des refus de communication persistants de la part des administrations, malgré un avis favorable émis par la commission, force est de constater qu'il existe deux foyers de refus :

- d'une part les communes (40 avis non suivis sur 350 avis favorables en 1992), ce qui peut s'expliquer par le caractère conflictuel et personnalisé de certaines saisines, ainsi que par la petitesse des moyens matériels et en personnel, notamment dans les petites communes ;
- et, d'autre part, quelques services de l'État (61 avis non suivis sur 487 en 1992), parmi lesquels on trouve des grands ministères comme ceux de la Défense, de l'Intérieur ou l'Éducation nationale, mais surtout le ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports qui, en 1991 et 1992, n'a effectivement suivi les avis favorables de la commission qu'une fois sur deux (19 avis suivis sur 36 rendus en 1991 et 20 sur 42 rendus en 1992).

# **Annexes**



# Les statistiques d'activité

## Sens des avis (en %)

%	1990	1991	1992
Avis favorables	52,7	50,4	52,9
Demandes sans objet	25,1	25,5	25,7
Demandes irrecevables	10,3	10,9	8,4
Avis défavorables	6,5	6,8	7,7
Avis d'incompétence	5,4	6,4	5,5

## Répartition des avis non favorables par type de motivation

### *Les avis défavorables (en %)*

Motivation des avis défavorables	1990	1991	1992
Vie privée	39,8	39,0	36,1
Document préparatoire	25,3	29,4	39,8
Secret industriel ou commercial	6,6	12,5	7,2
Risque d'atteinte à une procédure	0,6	2,9	1,8
Secret des délibérations du Gouvernement	4,2	2,9	1,8
Sécurité publique	5,4	3,7	0,6
Document inachevé	9,6	3,7	6,0
Avis du CE ou des TA	1,8	0,0	0,0
Secret fiscal ou douanier	3,6	3,7	5,4
Secret protégé par la loi	3,0	1,5	1,2
Secret de la Défense	0,0	0,7	0,0
Secret diplomatique	0,0	0,0	0,0

### ***Les avis d'incompétence (en %)***

Motivation des avis d'incompétence	1990	1991	1992
Document relevant de l'autorité judiciaire	39,1	31,9	33,3
Document privé	22,5	31,2	19,1
Document juridictionnel	16,7	6,4	11,3
Loi spéciale	20,3	24,8	31,2
Compétence de la CNIL	1,4	5,7	5,0

### ***Les avis d'irrecevabilité (en %)***

Motivation des avis d'irrecevabilité	1990	1991	1992
Demande de renseignement	32,3	0,6	22,8
Demande abusive	9,4	22,1	17,8
Demande imprécise	13,2	31,5	14,6
Demande mal dirigée	9,0	16,0	18,3
Demande d'établissement de documents	5,6	5,5	5,0
Refus non établi	3,8	5,0	10,0
Document publié	8,3	3,9	5,5
Demande de motivation	2,3	2,2	0,5
Demande d'abonnement	2,6	1,1	0,5
Révision d'avis	7,5	11,6	3,7
Défaut de demande préalable	3,8	0,0	0,5
Demande prématurée	2,3	0,6	0,9
Demande tardive	0,0	0,0	0,0

### ***Les demandes sans objet (en %)***

Motivation des demandes sans objet	1990	1991	1992
Document communiqué	55,7	58,8	76,9
Désistement	3,7	5,4	11,2
Document inexistant	38,4	35,1	9,4
Document détruit	2,2	0,7	2,6

## **Les catégories d'administrations mises en cause (en %)**

Administration	1990	1991	1992
État	45,8	46,7	44,9
Communes	30,5	31,4	31,7
Établissements publics territoriaux	10,5	9,6	8,3
Organismes privés chargés d'un service public	8,1	6,0	6,9
Établissements publics d'Etat	3,6	1,8	3,6
Départements	0,6	2,7	2,7
Régions	0,1	0,1	0,3
Autres organismes (privés)	0,8	1,6	1,5

## ***Les types de documents demandés (en %)***

Types de documents	1990	1991	1992
Actes	0,7	0,8	0,8
Attestations	3,0	1,2	1,1
Autorisations	1,7	2,2	1,9
Avis	3,4	2,3	4,0
Budgets et comptes	4,6	3,7	3,9
Comptes-rendus	2,0	0,6	1,5
Contrats	1,7	2,0	1,8
Conventions	1,5	1,4	1,1
Copies de concours	0,7	0,7	0,7
Décisions	2,0	1,7	2,4
Déclarations	0,9	1,0	1,3
Délibérations	4,9	4,8	4,5
Dossiers	9,4	20,1	15,4
Dossiers médicaux	6,8	4,8	5,0
Dossiers médicaux (non médicaux)	9,1	6,7	4,9
Enquêtes	2,1	1,6	1,5
Études	1,0	1,5	1,5
Factures	2,6	2,1	1,9
Fiches	1,3	1,8	1,3
Lettres	5,1	6,0	5,0
Listes	5,6	6,1	6,1
Notes	0,4	0,3	0,6
Plans	1,4	2,6	2,3
Procès-verbaux	4,5	5,1	6,6
Rapports	8,2	7,1	7,8
Registres	1,7	1,2	1,7
Relevés	2,1	2,7	2,1
Textes	8,7	7,5	7,7
Divers	3,0	0,0	3,5



# Quelques avis rendus en 1990-1991-1992

## **Avis et conseils en matière de fiscalité et finances**

### ***Conseil au président du syndicat d'agglomération nouvelle de Marne-la-Vallée***

26 avril 1990

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 26 avril 1990 votre demande de conseil relative à la communication des observations définitives formulées par la Chambre régionale des comptes sur la gestion du syndicat d'agglomération nouvelle de Marne-la-Vallée-Maubuée.

L'application de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 en tant qu'elle modifie l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, ouvre un droit d'accès à certains documents émanant des chambres régionales des comptes. La commission a toutefois rappelé que les documents juridictionnels, y compris les jugements définitifs, demeureraient soustraits à l'application de la loi du 17 juillet 1978.

En outre, l'article 14 de la loi du 15 janvier 1990 dispose expressément que « les propositions, les rapports et les travaux d'instruction... sont couverts par le secret professionnel ». Or, la commission considère que le secret professionnel ainsi affirmé, figure au nombre des « secrets protégés par la loi » mentionnés à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Ces documents administratifs ne sont donc pas communicables.

En revanche, deviennent communicables les avis émis dans le cadre d'une procédure de contrôle budgétaire, et les observations adressées à l'exécutif local

dès lors qu'elles ont acquis un caractère définitif. Toutefois, la commission considère que l'accès aux observations définitives ne saurait avoir lieu avant communication de ces observations dans les formes particulières prévues à l'article 16-II de la loi du 15 janvier 1990.

***Avis Nicot/directeur général des impôts***

23 mai 1990

La commission d'accès aux documents administratifs dans sa séance du 23 mai 1990 a émis un avis favorable à la communication, à Monsieur Nicot, par le Directeur général des impôts, du dossier de vérification fiscale de la SA Centre de cardiologie d'Anet.

Ce document lui est, en effet, communicable en application de l'article 3 de la loi du 17 juillet 1978, après occultation dans le rapport de vérification de la dernière rubrique du formulaire n° 3938, feuillet n° 2, relative à la situation fiscale de Monsieur B., qui est couverte par le secret de la vie privée.

Par ailleurs, la commission a bien noté qu'une procédure juridictionnelle était en cours contre le précédent président-directeur-général de la société inculpé d'abus de confiance et d'abus de biens sociaux.

Mais la commission a considéré que les éléments d'informations communiqués par l'administration ne permettaient pas d'établir que le dossier de vérification fiscale était une pièce de la procédure juridictionnelle en cours, et que la communication du rapport de vérification à l'origine de redressements déjà notifiés était de nature à avantager l'une des parties au procès.

Dès lors, elle a estimé ne pas devoir retenir l'exception tirée de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 protégeant les mentions dont la communication porterait atteinte au déroulement des procédures juridictionnelles en cours.

***Avis du Fau de Lamothe/maire de Bordeaux***

2 août 1990

La commission d'accès aux documents administratifs dans sa séance du 2 août 1990 a émis un avis favorable à la communication à Monsieur du Fau de Lamothe, par le maire de Bordeaux, du rapport d'audit de la société Exco Aquitaine sur l'association de football des Girondins de Bordeaux, évoqué lors de la séance du conseil municipal du 26 mars 1990.

La commission a considéré que ce rapport de vérification des comptes d'une association sportive, subventionnée notamment par la ville de Bordeaux, établi à la suite d'une délibération du conseil municipal du 26 mars 1990 et dont le coût est supporté par le budget de la commune, constitue un document administratif communicable de plein droit à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

***Avis Selleron du Courtillet/direction générale des impôts***

16 septembre 1991

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 16 septembre 1991 la demande dont vous l'avez saisie à la suite du refus qui aurait été opposé, par le Directeur général des impôts, à votre demande de communication des déclarations de revenus déposées par feu votre père de 1980 à 1985 et des justificatifs joints aux déclarations.

En réponse à la demande qui lui a été adressée, le Directeur général des impôts a informé la commission que vous n'étiez pas débiteur fiscal en titre de la succession de votre père.

Dès lors, la commission a considéré que vous n'étiez pas directement concerné par ce document, au sens de l'article 6 bis de la loi du 17 juillet 1978, et que l'exception tirée du secret de la vie privée ne pouvait, en conséquence, être levée.

La commission a donc émis un avis défavorable à la communication des documents précités.

***Avis Merrien/président du conseil régional de Bretagne***

29 octobre 1992

La commission d'accès aux documents administratifs dans sa séance du 29 octobre 1992 a émis un avis favorable à la communication à Monsieur Merrien, par le président du conseil régional, d'une copie des factures du marché conclu par le conseil régional pour l'achat de matériel de transport.

La commission a, en premier lieu, rappelé que des factures étaient des documents administratifs communicables sous réserve des dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978.

Elle a, en second lieu, estimé, par référence aux principes posés par le titre II de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale

de la République, que le représentant légal de la collectivité était seul compétent pour décider de leur communication au regard des exceptions prévues à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Aussi a-t-elle déclaré irrecevable la demande d'avis de Monsieur Merrien en tant qu'elle tendait à la communication de ces factures par le payeur général.

Toutefois, elle a noté, après consultation des pièces, qu'aucune des exceptions pouvant fonder un refus de communication ne trouvait à s'appliquer en l'espèce et que, par ailleurs, le président du conseil régional s'était trouvé officiellement saisi de la demande du fait de la transmission qui lui en a été faite par les services de la paierie le 16 juin 1992.

Elle a donc émis un avis favorable à la communication par le président du conseil régional des documents précités.

***Avis Crouzet/trésorier payeur général des Hautes-Pyrénées***

29 octobre 1992

La commission d'accès aux documents administratifs dans sa séance du 29 octobre 1992 a émis un avis favorable à la communication à Monsieur et Madame Crouzet, par le trésorier payeur général des Hautes-Pyrénées, des budgets 1991 et 1992 de la commune de Buzon, des comptes administratifs 1991 et 1992 et arrêté du 31 juillet 1992.

La commission a, en premier lieu, rappelé que ces documents étaient communicables de plein droit à toute personne qui en ferait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

Elle a, en second lieu, estimé, par référence aux principes posés par le titre II de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, que le droit de communication de ces documents s'exerce, aux termes de la loi du 17 juillet 1978, soit auprès du maire de la commune, soit auprès des services de l'État qui les détiennent.

## **Avis et conseils en matière de communication des dossiers de marchés publics**

### ***Conseil à la commission centrale des marchés publics***

2 avril 1992

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 2 avril 1992 votre demande de conseil relative à la communication des bordereaux de prix d'un marché public.

En premier lieu, la commission a observé que les documents déterminant les conditions de prix, arrêtées entre l'administration et l'entreprise retenue, reflètent le coût du service public. Dès lors, elle a estimé que ces documents administratifs étaient communicables de plein droit à toute personne qui en ferait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. Bien entendu, la commission a réservé le cas où, pour des raisons tenant aux circonstances particulières d'une affaire, l'administration démontrerait que la communication des documents en cause porterait atteinte au secret en matière commerciale et industrielle, protégé par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978.

La commission s'est prononcée, en second lieu, sur le cas des entreprises non retenues. Elle a considéré que les documents précisant les conditions globales de prix proposées par les entreprises non retenues sont, en principe, communicables. Néanmoins, elle a émis un avis défavorable à la communication des bordereaux de prix unitaires fournis par les entreprises non retenues, qui porteraient atteinte au secret en matière commerciale et industrielle.

### ***Avis Sulter/maire de Vincennes***

17 septembre 1992

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 17 septembre 1992 et a émis un avis favorable à la communication à Monsieur Sulter, par le maire de Vincennes, des procès-verbaux de la commission d'appel d'offres.

La commission a observé que si les dispositions invoquées de l'article 299 du code des marchés publics prévoient que « le procès-verbal des opérations d'ouverture ne peut être rendu public ni communiqué à aucun candidat », ces dispositions ont valeur réglementaire. La commission a dès lors considéré qu'elles ne sauraient prévaloir sur les dispositions législatives de la loi du 17 juillet 1978. Le procès-verbal de la commission d'ouverture des plis est, en conséquence, un document administratif communicable de plein droit à toute personne qui en ferait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

## **Avis et conseils en matière de fonction publique**

### ***Conseil au maire de Nice***

4 avril 1991

La commission d'accès aux documents administratifs a considéré, dans sa séance du 4 avril 1991, que les documents relatifs aux salaires nominatifs et avantages versés aux fonctionnaires municipaux ne sauraient être communiqués à des tiers sans porter atteinte au secret de la vie privée des intéressés, protégé par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Elle a précisé, cependant, que des documents qui comportent des indications globales sur les sommes versées en masse à telle ou telle catégorie d'agents municipaux sont communicables, en application de l'article 2 de ladite loi.

La commission a, par ailleurs, estimé que les documents relatifs aux salaires et avantages versés aux employés d'associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 ou de sociétés d'économie mixte locales ne revêtent pas le caractère de documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978. Elle n'a pu, dès lors, que se déclarer incompétente pour se prononcer sur la communication de ces pièces.

La commission a estimé que les pièces relatives au listing des locataires de la ville, au montant du loyer versé et aux baux ne sauraient être regardées comme des documents administratifs, entrant dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978.

Elle s'est donc déclarée incompétente pour connaître de leur communication.

La commission a enfin considéré que les pièces comptables et les justificatifs concernant les bons de commande et les certificats de paiement sont communicables de plein droit à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 à l'exception toutefois des documents couverts par les secrets de l'article 6 de la loi, notamment, le respect de la vie privée et du secret industriel et commercial.

### ***Avis Bruneau/délégué régional du CNFPT***

4 juillet 1991

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 4 juillet 1991 la demande dont vous l'avez saisie à la suite du refus qui aurait été opposé, par le délégué régional du CNFPT, à votre demande de communication des notes que vous avez obtenues au concours de rédacteur territorial, session 1991 et du double de vos copies d'examen.

La commission a rappelé sa jurisprudence selon laquelle, si de tels documents vous sont, en effet, communicables de plein droit sur le fondement de l'article 6 bis de la loi du 17 juillet 1978, il convient de différer l'exercice de ce droit jusqu'à ce que les candidats reçus aient été nommés par les collectivités locales ayant décidé de les recruter.

Si d'aventure vous n'étiez pas nommée dans le délai de deux ans correspondant à votre période d'inscription sur la liste d'aptitude, les documents sollicités vous seraient alors communicables de plein droit à l'expiration de ce délai.

La commission a adressé cet avis au délégué régional du CNFPT de la première couronne d'Ile-de-France.

## **Avis et conseils en matière de communication de documents administratifs médicaux**

### ***Avis Lecoinge/directeur du centre hospitalier Victor Dupouy***

24 mai 1990

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 23 mai 1990, la demande relative à la communication par le Directeur du centre hospitalier Victor Dupouy, à Madame Lecoinge, du dossier médical de son époux décédé.

La commission a tout d'abord constaté qu'un tel dossier constitue un document administratif au sens de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

Elle a ensuite, en se fondant sur les dispositions de l'article 6 bis de ladite loi, rendu un avis dont le sens est favorable à la demande de Madame Lecoinge, sous plusieurs réserves :

- que M. Lecoinge n'ait pas exprimé formellement, de son vivant, son opposition à une telle communication, et que son médecin traitant n'ait pas eu connaissance d'une telle volonté de sa part ;
- que son médecin traitant n'estime pas cette communication impossible au vu des secrets concernant M. Lecoinge, dont il a été le dépositaire ;
- que l'hôpital n'ait pas connaissance de litige entre les ayants droit de M. Lecoinge à ce sujet.

Sous ces réserves et sous le contrôle du juge, le dossier médical doit être communiqué à M<sup>me</sup> Lecoinge, par l'intermédiaire du médecin qu'elle aura désigné à cet effet.

## ***Conseil au directeur général de l'Assistance publique***

18 juillet 1991

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 18 juillet 1991 votre demande de conseil relative aux modalités de communication du dossier médical d'une personne décédée au médecin conseil d'une compagnie d'assurances désigné par sa famille.

La commission a relevé, dans un premier temps, qu'il n'y avait pas lieu d'émettre un traitement différencié selon les maladies affectant les titulaires d'une police d'assurance.

Elle a considéré, dans un second temps, que rien ne s'opposait à ce que les personnes autorisées désignent comme intermédiaire le médecin conseil d'une compagnie d'assurances. La commission a toutefois noté que celui-ci ne peut qu'informer la compagnie dont il relève de la mise en jeu des clauses d'exclusion de certaines pathologies pouvant figurer dans la police : il ne lui appartient pas de communiquer les informations médicales dont il aurait connaissance à la compagnie d'assurances.

## **Avis et conseils précisant le champ et les modalités d'application de la loi**

### ***Avis Bisson/secrétaire d'État à la consommation***

26 avril 1990

La commission a, dans sa séance du 26 avril 1990, examiné la demande relative à la communication à Madame Bisson des relevés de prix effectués par les directions départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Elle a tout d'abord constaté le caractère irrecevable de la demande de communication formulée par Madame Bisson au nom de l'Union fédérale des consommateurs de Besançon étant donné son caractère trop général et le fait qu'elle peut, en outre, se lire comme une demande d'« abonnement » à des documents futurs, demande qui n'entre pas dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978.

Elle a toutefois tenu à préciser que les relevés effectués par les agents des directions départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, constituent des documents administratifs communicables de plein droit aux personnes qui en font la demande, en application de l'article 2 de la loi précitée, sous réserve que leur demande porte sur des

documents existants et aisément identifiables et que leur nombre soit raisonnable. La circonstance que ces documents servent ensuite à élaborer des études qui sont distinctes des relevés initiaux, et sur la communicabilité desquelles elle ne s'est pas prononcée, est sans effet sur le caractère communicable de ces relevés.

***Avis Bergères/président de la commission  
des opérations en bourse***

23 mai 1990

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 23 mai 1990, la demande d'avis relative à la communication par le président de la commission des opérations de bourse à Maître Bergères, du rapport résultant de l'enquête effectuée par la commission des opérations de bourses sur les activités de la COGEM.

La commission a, en premier lieu, considéré qu'il s'agissait d'un document administratif au sens de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

Selon cette même loi, les documents administratifs sont par principe communicables. C'est pourquoi la commission a été amenée, en second lieu, à émettre un avis favorable à la communication du document sollicité, faute pour la commission des opérations en bourse d'avoir apporté les éléments établissant qu'il était couvert par l'une des catégories de secrets mentionnées à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978.

La commission a estimé à cet égard, qu'elle était investie du droit de prendre connaissance des documents demandés, non seulement en vertu du décret du 6 décembre 1978, mais de l'ensemble des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 qui la chargent de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs : cette mission ne peut être exercée par la commission que si celle-ci est à même d'apprécier la validité des refus de communication opposés par les administrations et organismes mentionnés à l'article 2 de la loi.

***Conseil au maire de Wattrelos***

23 mai 1990

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 23 mai 1990 votre demande de conseil relative au caractère communicable des budgets et comptes financiers de sept associations subventionnées par la commune.

S'agissant de l'office municipal de l'éducation permanente, de l'office municipal des sports, de l'office municipal des beaux-arts et de la culture de Wattre-

los-Jeunesse, du comité du jumelage Wattrelos-Europe et du comité directeur des festivités, la commission a relevé que les relations qui lient chacune de ces associations à la commune sont de nature à les faire entrer dans la catégorie des organismes privés chargés de la gestion d'un service public, au sens de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

En ce qui concerne l'association des centres sociaux de Wattrelos, la commission a observé qu'en égard à ses missions et aux liens l'unissant à la caisse d'allocations familiales, cet organisme assume également la gestion d'un service public.

La commission a estimé, dès lors, que les budgets et comptes financiers de ces associations constituent des documents administratifs communicables de plein droit à toute personne qui en fait la demande, à l'exception cependant des pièces qui mentionneraient le détail des traitements versés à des salariés, informations couvertes par le secret de la vie privée des intéressés, en vertu de l'article 6 de la loi précitée.

### ***Avis Dechandon/président du district rural de Cruseilles***

7 juin 1990

La commission d'accès aux documents administratifs a émis un avis favorable à la communication à Monsieur Dechandon, par vous-même, des documents suivants :

- rapport géologique concernant la définition des périmètres de protection du captage de la Douai établi le 25 juillet 1989 ;
- contrat passé entre le district rural de Cruseilles et la régie départementale d'assistance au mois de juin 1982.

Ces documents administratifs sont, en effet, communicables de plein droit à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

La commission a, par ailleurs, informé l'intéressé que, dès lors que l'administration le décide, les frais de reproduction et d'envoi afférents aux demandes dont s'agit doivent être préalablement réglés.

En revanche, pour regrettable que soit l'attitude du requérant, qui n'a toujours pas jugé utile de régler les frais relatifs à ses précédentes demandes, cette circonstance n'est pas de nature à justifier légalement un refus de communication des documents qui sont l'objet de la présente demande.

## ***Conseil au préfet du département de la Moselle***

2 août 1990

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 2 août 1990 votre demande de conseil relative au caractère communicable d'une lettre à vous adressée par une personne physique qui vous a demandé de vérifier la légalité d'un permis de construire accordé à un administré.

La commission a considéré que cette dernière revêt, de par son objet, la nature de document administratif communicable de plein droit à tout demandeur sans que celui-ci ait à justifier d'un intérêt ou se prévaloir d'une quelconque qualité.

Cependant, dans le cas où la lettre dont s'agit comporterait des appréciations ou des jugements de valeur sur une personne nommément désignée ou aisément identifiable. en l'espèce, l'auteur du permis de construire. elle présenterait alors le caractère de document nominatif communicable, en application de l'article 6 bis de ladite loi, à la seule personne concernée.

## ***Avis Idasiak/maire de Laigneville***

10 janvier 1991

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 10 janvier 1991 votre demande relative au tarif appliqué au sein des services de la mairie de Laigneville pour le reproduction de documents administratifs.

La commission a estimé que la distinction opérée au sein des documents administratifs communicables sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, entre ceux qui exigent des recherches et ceux qui sont plus aisément disponibles, ne saurait fonder une différence de tarif de reprographie.

Seuls peuvent, en effet, être pris en compte dans l'établissement de ce tarif le coût effectif de la reprographie (prix du papier, amortissement du matériel, consommation électrique, maintenance...) sans que les frais de recherche puissent y être ajoutés.

En conséquence, la commission a considéré que le tarif de cinq francs pratiqué par la commune de Laigneville, tarif qui prend en compte ces derniers frais, a été établi en méconnaissance des dispositions de la loi précitée du 17 juillet 1978.

### ***Conseil au maire de Plan-de-Cuques***

10 janvier 1991

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 10 janvier 1991 votre demande de conseil relative à la communication du rapport sur la situation financière de la commune présenté par M. Mahaud, chargé de mission à l'inspection générale de l'administration.

La commission a, en premier lieu, constaté qu'il s'agissait d'un document administratif, au sens de l'article premier de la loi du 17 juillet 1978.

Elle a, en second lieu, relevé que ce rapport ne contenait aucun élément susceptible d'être couvert par une exception de l'article 6. Par conséquent, la commission a estimé, en se fondant sur l'article 2 de ladite loi, que ce rapport était communicable sans restriction à toute personne en faisant la demande.

### ***Conseil à la direction départementale de l'équipement de Versailles***

31 janvier 1991

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 31 janvier votre demande de conseil relative à la communication des courriers relatifs au contrôle de légalité exercé par le préfet sur les permis de construire.

La commission a considéré que ces documents administratifs sont communicables sur le fondement des dispositions de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. Elle a en particulier estimé que, du fait de la nature du contentieux de l'excès de pouvoir, cette communication ne pouvait porter atteinte au déroulement d'une procédure engagée devant une juridiction administrative, ou aux préliminaires d'une telle procédure.

La commission a, par ailleurs, estimé, selon sa jurisprudence traditionnelle, qu'une telle communication incombe à toute autorité administrative sollicitée, dès lors qu'elle détient les documents demandés. Ainsi, le maire comme le préfet sont compétents pour communiquer ces documents.

Enfin, par application de disposition de la loi du 17 juillet 1978, cette communication n'est soumise à aucun accord préalable, de quelque autorité que ce soit.

### ***Avis Goby/président de l'association maîtrisienne de Grasse***

4 avril 1991

La commission d'accès aux documents administratifs dans sa séance du 4 avril 1991 a émis un avis favorable à la communication à Monsieur Goby par vous-même des documents de synthèse (bilans, compte d'exploitation, pièces justificatives de subvention) afférents à la gestion de cette association.

Ces documents administratifs lui sont, en effet, communicables de plein droit comme à toute personne qui en ferait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

La commission a précisé que dans le cas où les documents précités dépasseraient, par leur volume, les capacités reprographiques de votre association, l'association serait fondée, en vertu de l'article 4 de la loi précitée, à astreindre Monsieur Goby à les consulter sur place ; il conserverait cependant la possibilité de faire établir à ses frais, une copie des documents qu'il aurait préalablement sélectionnés.

### ***Conseil au préfet de police de Paris***

18 juillet 1991

La commission n'a pu que confirmer son avis rendu dans sa séance du 23 mai dernier déclarant communicable à M<sup>me</sup> G.H. des arrêtés de placement d'office de feu son père, M. G., sous réserve que les autres ayants droit ne s'y opposent pas.

La commission a cependant tenu à préciser qu'elle ne subordonnait pas ladite communication à l'accord exprès des autres ayants droit de M. G., accord dont elle convient qu'il serait très difficile à obtenir, mais estimait que cette communication, normalement de droit, pouvait être écartée dans le cas où vos services auraient connaissance d'une opposition du reste de la famille du défunt.

### ***Avis Billard/maire de Bourron Marlotte***

29 août 1991

La commission, saisie par M. Billard, dans sa séance du 29 août 1991, a observé qu'au moment de sa réception par les services de la mairie de Bourron Marlotte, le 24 juin soit peu avant la clôture de l'enquête publique, la demande de M. Billard tendant à la reproduction d'une pièce du dossier d'enquête publique, en tant qu'elle se fondait sur l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978, avait pu à bon droit être déclarée irrecevable.

La commission considère en effet que l'ensemble des documents se rattachant à l'enquête publique, le rapport de présentation, les documents graphiques, le ou les registres mis à la disposition du public, ne sont communicables, pendant la période d'ouverture de l'enquête publique, que sur le fondement et selon les modalités prévues par les articles L. 123-1 à L. 123-12 du Code de l'urbanisme.

Mais la commission a également rappelé que ces mêmes documents deviennent, à la clôture de l'enquête publique, communicables de plein droit à toute personne qui les demande, sur le fondement de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 ; les conclusions et le rapport du commissaire-enquêteur le sont dès leur remise à l'autorité compétente. Au cas d'espèce, l'enquête publique étant close depuis le 30 juin et la tradition étant de se placer, pour examiner une affaire, au jour où elle se réunit, la commission a émis un avis favorable à la communication à M. Billard du rapport de présentation du projet de révision du plan d'occupation des sols de la commune sollicité. Ce document lui est, en effet, communicable dans les conditions fixées par l'article 4 de la loi de 1978, à savoir, soit par consultation gratuite sur place, soit par délivrance de copies en un seul exemplaire aux frais du demandeur.

***Conseil au président de l'agence  
pour la participation des employeurs***

24 octobre 1991

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 24 octobre 1991 votre demande de conseil relative à la communication de documents administratifs détenus par l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction.

La commission, en premier lieu, a considéré que les associations à caractère professionnel ou interprofessionnel ayant pour objet exclusif de promouvoir l'acquisition et l'aménagement de terrains destinés à la construction de logements sociaux, la construction de logements ou l'acquisition, l'aménagement ou la remise en état de logements existants étaient chargées de la gestion d'un service public. Comme telles, les documents qui en émanent sont soumis au régime de la loi du 17 juillet 1978.

La commission a observé en second lieu que l'article 6 bis de la loi du 17 juillet 1978 concernant les documents nominatifs ne s'applique qu'aux seules personnes physiques.

Dès lors, la commission a estimé que l'ensemble des documents administratifs détenus par l'agence était communicable de plein droit à toute personne qui en ferait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. Il

vous appartient cependant de vérifier que ces documents ne comportent pas d'éléments susceptibles de porter atteinte au secret en matière industrielle et commerciale. L'agence pourrait, en effet, dans ce cas, légalement refuser de communiquer de tels documents en application de l'article 6 de la loi précitée.

***Avis Ringuet/directeur de la SAHLM CARPI***

23 janvier 1992

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 23 janvier 1992 la demande relative à la communication à vous-même, par le directeur de la société anonyme d'HLM CARPI, des dossiers des opérations réalisées en Charentes et des fiches récapitulatives du marché, pour chaque maison.

En premier lieu, eu égard à la mission des sociétés anonymes d'HLM, définie à l'article L. 422-2 du code de la construction et de l'habitation, et compte tenu du contrôle exercé par l'administration sur ces sociétés, la commission a estimé que ces organismes privés étaient chargés d'une mission de service public.

Toutefois, la commission a estimé que votre demande portant sur les « dossiers des opérations réalisées en Charentes » était formulée d'une façon trop imprécise. Elle a donc déclaré sur ce point irrecevable votre demande d'avis.

En outre, la société anonyme d'HLM CARPI a informé la commission qu'il n'existait pas de fiches récapitulatives du marché pour chaque maison. La commission a donc considéré que votre demande était sans objet.

Elle en a informé le directeur de la société anonyme d'HLM CARPI.

***Conseil au président du conseil général du département de l'Essonne***

27 août 1992

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 27 août 1992 votre demande de conseil relative à la communication à une personne mise en cause dans une affaire de mauvais traitements infligés à un mineur du dossier constitué par les services du département.

La commission a, en premier lieu, rappelé que ces documents ont le caractère de documents administratifs soumis au régime de communication de la loi du 17 juillet 1978, s'ils ont été demandés à l'administration départementale avant la saisine de l'autorité judiciaire. En revanche, si la demande de communication intervient alors que le juge est déjà saisi, les documents en cause ne

pourront plus être communiqués que dans les formes et selon les modalités de la procédure juridictionnelle.

La commission a, en second lieu, considéré que les déclarations recueillies par les services départementaux signalant les mauvais traitements infligés à un mineur, en tant qu'elles comportent le nom de leur auteur ou tout signe de nature à permettre l'identification de ce dernier, présentent un caractère nominatif. Elles ne peuvent dès lors être communiquées à une personne autre que leur auteur. Elle a ainsi donné un avis favorable à la communication partielle des documents demandés qui ne peut intervenir qu'après occultation des noms et de tout élément susceptible de permettre l'identification des personnes ayant signalé les mauvais traitements.

## **Avis défavorables de la commission fondés sur des exceptions de l'article 6**

### **Secret des délibérations du Gouvernement**

*Avis maire de Saint-Martin-de-Belleville/secrétaire d'État auprès  
du Premier ministre chargé de l'environnement et de  
la prévention des risques technologiques et naturels majeurs*

2 août 1990

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 2 août 1990 la demande dont vous l'avez saisie à la suite du refus opposé par le secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargé de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs à votre demande de communication du compte-rendu de la réunion interministérielle qui s'est tenue le 6 octobre 1969 et qui a eu pour objet la modification du périmètre du parc de la Vanoise.

La commission a estimé que ce document appartient à la catégorie des documents couverts par le secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif. En se fondant sur l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, la commission a donc émis un avis défavorable à votre demande.

La commission a adressé cet avis au secrétaire général du Gouvernement et au secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs.

## **Documents préparatoires**

### ***Avis Béraud/directeur général de la SNCF***

22 novembre 1990

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 22 novembre 1990 la demande d'avis de M. Béraud concernant différents documents détenus par la SNCF.

S'agissant du dossier relatif au premier tracé du TGV Valence-Marseille, établi en 1986, la commission a constaté qu'il s'agissait d'un document ne présentant pas le caractère de document préparatoire, du fait qu'il n'a jamais été envisagé d'y donner suite. La commission a, par conséquent, émis un avis favorable à la communication de ce document à Monsieur Béraud.

En ce qui concerne les études effectuées sur le tracé drômois, la commission a constaté qu'il s'agissait d'un ensemble de relevés au 1/25000, qui avait perdu son caractère préparatoire de par l'intervention du rapport d'étape de juillet 1990. Elle a, de même que précédemment, rendu un avis favorable à la communication de ces études, se fondant sur l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

En revanche, la commission a relevé que le troisième point de la demande porte sur plusieurs dizaines de « mémentos » ou comptes-rendus de consultations effectuées dans le cadre de la préparation du choix du tracé de la ligne TGV. Elle a estimé que ces documents conserveraient leur caractère préparatoire jusqu'à l'intervention de la décision définitive concernant le tracé. Par conséquent, la commission a rendu un avis dont le sens est défavorable à la demande de M. Béraud sur ce dernier point.

### ***Conseil au maire d'Auribeau-sur-Siagne***

20 février 1990

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 20 février 1992 votre demande de conseil relative à la définition de la notion de document préparatoire.

La commission a tout d'abord rappelé que les documents dits préparatoires ne sont exclus du droit à la communication que de façon temporaire, tant que la décision à laquelle ils sont indissolublement liés n'a pas été prise. Elle a précisé de plus que dans les cas où aucune décision n'intervient, les documents qui étaient qualifiés de préparatoires deviennent communicables.

La commission a estimé que cette position, fondée sur le souci de préserver la sérénité de prise de décision de l'autorité administrative, était confortée par la

jurisprudence du Conseil d'État (section, 23 décembre 1988, *Banque de France c/Huberschwiller*, Rec, p. 464) qui a considéré qu'il résultait de l'ensemble des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 que le droit à communication ne s'appliquait pas aux documents préparant des décisions ultérieures.

La commission a cependant considéré en dernier lieu que l'application du principe de transparence qui est celui de la loi du 17 juillet 1978 pouvait conduire l'autorité administrative, en dépit du caractère préparatoire des documents sollicités à les communiquer, si elle estime que cette communication n'est pas de nature, en raison des circonstances de fait se rapportant à l'affaire, à affecter la sérénité de la prise de décision.

## **Atteinte à la sécurité publique**

### ***Avis Bonnet/ministre des Postes, des Télécommunications et de l'Espace***

7 mars 1991

La commission d'accès aux documents administratifs dans sa séance du 7 mars 1991 a émis un avis favorable à la communication à M. Bonnet, par le ministre des Postes, des Télécommunications et de l'Espace, des circulaires et des instructions relatives à l'exercice du droit de grève dans les services de la poste et des télécommunications ainsi qu'aux conditions nécessaires à l'exercice du service minimum incombant à ces organismes.

Ces documents administratifs lui sont, en effet, communicables de plein droit comme à toute personne qui en ferait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, sous réserve que soient préalablement occultées les mentions dont la communication serait susceptible de porter atteinte à la sécurité publique, au sens de l'article 6 de ladite loi, soit, en l'espèce, le nom et les coordonnées des personnes à contacter en cas de grève ainsi que les dispositions spécifiques à prendre en matière d'acheminement de courriers intéressant la Défense nationale et les communications gouvernementales.

## **Secret de la Défense nationale**

### ***Avis Comiti/ministre de l'Intérieur***

23 mai 1991

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 23 mai 1991 la demande dont vous l'avez saisie à la suite du refus qui aurait été opposé, par le ministre de l'Intérieur, à votre demande de communi-

tion des documents relatifs au plan de sécurité « Vigipirate » mis en place sur l'ensemble du territoire français au début de l'année 1991.

La commission a émis un avis défavorable à la communication de ces documents, au motif que celle-ci serait de nature à porter atteinte au secret de la Défense nationale, protégé par les dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978.

## **Secret de la vie privée**

### ***Avis Thiriaux/maire de Jeumont***

13 décembre 1990

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 13 décembre 1990 la demande dont vous l'avez saisie à la suite du refus qui aurait été opposé par le maire de Jeumont, à votre demande de communication de la liste des certificats d'hébergement délivrés aux ressortissants étrangers dans cette commune depuis le 1<sup>er</sup> mars 1989.

La commission a considéré que la communication de ce document ne saurait s'effectuer sans méconnaître le respect du secret de la vie privée de personnes qui y figurent.

La commission a donc émis un avis défavorable à sa communication, se fondant sur les dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978.

### ***Conseil au maire de Faulquemont***

22 novembre 1990

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 22 novembre 1990 votre demande de conseil relative à la communication des fiches d'état civil et du fichier population.

La commission a rappelé tout d'abord que les documents d'état civil ne revêtent pas la nature de documents administratifs, au sens de la loi du 17 juillet 1978.

Elle a observé cependant que les relevés des naissances, mariages et décès, lorsqu'ils sont établis par des services communaux, constituent des documents administratifs communicables en application de l'article 2 de ladite loi, à toute personne qui en fait la demande, sous réserve que soit respecté le secret de la vie privée protégé par l'article 6 qui interdit, notamment, la divulgation de tout renseignement sur l'adresse des personnes et, en ce qui concerne les naissances, sur l'identité des déclarants.

La commission a, par ailleurs, considéré qu'aucune mention relative à l'adresse, la situation familiale et les date et lieu de naissance des administrés domiciliés dans la commune ne peut être communiquée sans méconnaître le respect de la vie privée protégé par l'article 6 sus-indiqué.

### ***Conseil au maire de La Baule-Escoublac***

7 mars 1991

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 7 mars 1991 votre demande de conseil relative aux modalités de communication des déclarations d'intention d'aliéner, présentées sous forme de tableaux récapitulatifs périodiques, aux membres de la commission municipale d'urbanisme et au public.

La commission a estimé que les informations contenues dans ces documents relevaient du secret de la vie privée. Ainsi, elle a observé que, d'une façon générale, la commune pouvait refuser la communication des déclarations d'intention d'aliéner, sous quelque forme que ce soit, sur le fondement de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978.

Néanmoins, dans le cadre d'une bonne administration de la commune,

la commission a rappelé que ces documents pouvaient être communiqués aux membres de la commission municipale d'urbanisme, la loi du 17 juillet 1978 ne trouvant plus alors à s'appliquer.

### ***Avis de la Tocnaye/maire d'Avignon***

9 janvier 1992

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 9 janvier 1992 la demande dont vous l'avez saisie à la suite du refus qui aurait été opposé, par le maire d'Avignon, à votre demande de communication des listes électorales en cours de révision.

La commission a rappelé en premier lieu que les règles de communication et de publication de ces documents sont prévues par les articles L. 28 et R. 16 du code électoral. La commission n'ayant compétence que pour interpréter les dispositions de la loi du 17 juillet 1978, elle ne peut préciser le champ d'application de ces dispositions du Code électoral.

La commission a considéré en second lieu que dans le cadre d'une demande d'accès fondée sur la loi du 17 juillet 1978, les listes électorales seraient égale-

ment communicables en application des dispositions de ce texte c'est-à-dire après occultation des mentions couvertes par le secret de la vie privée.

La commission a cependant estimé que les listes électorales en cours de révision, avant que ne se soit prononcée la commission administrative, présentaient le caractère de documents préparatoires qui ne pourraient pas être communiqués avant la clôture de la procédure.

La commission a émis un avis défavorable à la communication des documents précités.

## **Secret industriel et commercial**

### ***Avis maire d'Ustou/maire d'Aulus-les-Bains***

10 janvier 1991

La commission d'accès aux documents administratifs dans sa séance du 10 janvier 1991 a émis un avis favorable à la communication à Monsieur le maire d'Ustou, par le maire d'Aulus-les-Bains, des délibérations du conseil municipal de la commune, relatives à l'implantation de la centrale hydroélectrique, du marché de maîtrise d'ouvrage conclu pour la réalisation de cette centrale, enfin, du contrat conclu entre la commission des communautés européennes, d'une part, et la commune et les sociétés chargées de la réalisation, d'autre part.

Ces documents sont, en effet, communicables de plein droit à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

Toutefois, la commission a estimé que doivent être soustraites à cette communication les annexes I et II du contrat conclu avec la commission des communautés européennes, dans la mesure où celle-ci est susceptible de porter atteinte au secret industriel et commercial qui protège les activités des deux sociétés contractantes, au sens de l'article 6 de la loi précitée du 17 juillet 1978.

### ***Conseil au maire de Wuenheim***

4 avril 1992

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné votre demande dans sa séance du 4 avril 1991 et vous rappelle que les déclarations individuelles de récolte déposées en mairie par les viticulteurs ne pouvaient être déclarées communicables sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, dont l'article 6 protège, notamment, le secret en matière industrielle et commerciale.

Toutefois, ces déclarations lui paraissent devoir être communiquées en application de l'article 267 octies de l'annexe II au Code général des impôts. Le

premier alinéa de cet article, qu'elle n'a pas compétence pour interpréter, prévoit que :

« Les déclarations de récolte et de stocks de vins prévues aux articles 407 et 408 du Code général des impôts et qui renferment, en outre, les indications fixées par décrets sont établies sur des imprimés mis à la disposition des déclarants et déposées à la mairie qui en donne récépissé. Une copie de ces déclarations reste en mairie et doit être communiquée à tout requérant ».

## **Secret protégé par une loi**

### ***Conseil au ministre de la Culture***

6 décembre 1990

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 6 décembre 1990 votre demande de conseil relative à la communication au public des rapports de recherche et rapports de fouilles archéologiques détenus par l'administration.

La commission a d'abord estimé que les rapports de fouilles archéologiques, qu'ils soient établis dans le cadre du titre I ou du titre II de la loi du 27 septembre 1941 portant réglementation des fouilles, doivent être regardés comme des documents administratifs, dès lors qu'ils sont intégrés à une procédure administrative. Elle a observé en conséquence que ces documents sont, en principe, communicables de plein droit à toute personne qui en ferait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

La commission a rappelé que le caractère d'œuvre de l'esprit, au sens de la loi du 11 mars 1957 sur la propriété littéraire et artistique, que pouvaient le cas échéant revêtir ces documents, n'était pas de nature à interdire par principe une telle communication aux tiers. Néanmoins, la commission a précisé que, conformément à l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978, la communication des rapports de fouilles n'exonérait pas les tiers, bénéficiaires du droit d'accès, du respect ultérieur du droit de propriété littéraire et artistique du ou des auteurs du rapport communiqué.

Enfin, la commission a indiqué qu'il appartient à l'administration d'examiner au cas par cas chaque demande de communication et de refuser celle-ci le cas échéant, si elle estime applicable l'une des exceptions prévues à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. La commission a souligné qu'elle pourrait être amenée, en cas de litige, à se prononcer sur un tel refus, en prenant notamment en compte les éléments justifiant la position adoptée par l'administration.

## ***Conseil au président du CSA***

19 mars 1992

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 19 mars 1992 votre demande de conseil relative à la communication à plusieurs sociétés d'auteurs, sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, de documents détenus par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) qui lui ont permis de vérifier si les chaînes de télévision privées TF1, La Cinq et M6 ont respecté leur cahier des charges en 1990.

La commission a considéré tout d'abord que les documents demandés, qui sont transmis au CSA dans le cadre de la procédure prévue par l'article 19 de la loi du 30 septembre 1986 et qui sont conservés par lui, avaient, bien qu'émanant de personnes privées, le caractère de documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978.

Sur le fondement de cette loi, ces documents seraient communicables de plein droit à toute personne qui en ferait la demande, en application de l'article 2 de la loi, sous réserve de l'occultation des mentions susceptibles de porter atteinte à l'un des secrets protégés par l'article 6 de la loi.

La commission a cependant estimé que les dispositions de l'article 19 de la loi du 30 septembre 1986, qui précisent que d'une part les renseignements recueillis par le CSA ne peuvent être utilisés à d'autres fins que l'accomplissement des missions qui lui sont confiées par la loi, et qui, d'autre part interdisent leur divulgation, faisaient obstacle à ce que ces documents soient communiqués sur le fondement de la loi de 1978.

En conséquence, elle a considéré que les documents recueillis par le CSA en application des dispositions de l'article 19 de la loi du 30 septembre 1986 n'étaient pas communicables, du fait tant du caractère exclusif que la loi réserve à leur utilisation que de l'interdiction de divulgation qu'elle prononce.



# La commission et ses collaborateurs depuis 1978

## **Les membres de la commission**

### ***Les membres du Conseil d'État, présidents de la commission***

*en qualité de titulaire*

M. Michel Gentot

M. Dieudonné Mandelkern (jusqu'au mois de juillet 1989)

M. Pierre Ordonneau (jusqu'au mois de juin 1988)

*en qualité de suppléant*

M. Louise Cadoux

### ***Les membres de la Cour de cassation***

*en qualité de titulaire*

M. Pierre Cordier

M. Jean-Marie Jégu (jusqu'en 1985)

M. Henri Ecal (jusqu'en 1980)

*en qualité de suppléant*

M. Jean Merlin

M. Jean Lesire (jusqu'en 1992)

M. Jean Jonquères (jusqu'en 1985)

***Les membres de la Cour des comptes***

*en qualité de titulaire*

M. Jean Giry

M. Michel Goldet (jusqu'en 1989)

M. Roger Humbert (jusqu'en 1985)

M. Henri Lavigne (jusqu'en 1982)

*en qualité de suppléant*

Mme. Françoise Venencie

M. Jacques Bonnet (jusqu'en 1989)

M. Michel Goldet (jusqu'en 1987)

M. Jean Bergeras (jusqu'en 1985)

***Les députés***

*en qualité de titulaire*

M. Claude Gaits

M. François Massot (jusqu'en 1991)

M. Gérard Léonard (jusqu'en 1988)

M. Jean-Pierre Michel (jusqu'en 1987)

M. Alain Richard (jusqu'en 1985)

M. Alexandre Bolo (jusqu'en 1982)

*en qualité de suppléant*

M. François Massot

M. Robert Savy (jusqu'en 1991)

M. Dominique Bussereau (jusqu'en 1988)

M. Edmond Garcin (jusqu'en 1987)

M. André Lotte (jusqu'en 1985)

M. Michel Sapin (jusqu'en 1982)

***Les sénateurs***

*en qualité de titulaire*

M. Pierre Fauchon

M. Luc Dejoie (jusqu'en 1992)

M. Charles Jolibois (jusqu'en 1991)

M. Pierre Salvi (jusqu'en 1989)

M. Jacques Thyraud (jusqu'en 1985)

*en qualité de suppléant*

M. Guy Allouche  
M. Charles Jolibois (jusqu'en 1989)  
M. Lionnel Cherrier (jusqu'en 1983)  
M. Pierre Salvi (jusqu'en 1982)

***Les représentants du Premier ministre***

*en qualité de titulaire*

M. Gérard Moisselin, chargé de mission  
au Secrétariat général du Gouvernement  
M. Patrick Delage, chargé de mission  
au Secrétariat général du Gouvernement (jusqu'en 1990)  
M. François Gautier, chargé de mission  
au Secrétariat général du Gouvernement (jusqu'en 1988)  
M. Dieudonné Mandelkern, directeur  
au Secrétariat général du Gouvernement (jusqu'en 1982)

*en qualité de suppléant*

M. Maurice Méda, chargé de mission  
au Secrétariat général du Gouvernement  
M. Marc Sanson, chargé de mission  
au Secrétariat général du Gouvernement (jusqu'en 1988)  
M. Antoine Bousquet, chargé de mission  
au Secrétariat général du Gouvernement (jusqu'en 1987)  
M. Corinne Fabre, chargé de mission  
au Secrétariat général du Gouvernement (jusqu'en 1982)

***Les membres représentant les élus locaux***

*en qualité de titulaire*

M. Jean-Paul Thibault, conseiller général de l'Indre  
M. François Gautier, conseiller municipal d'Ablon  
dans le Val-de-Marne (jusqu'en 1991)  
M. Yves Pillet, conseiller général de l'Isère (jusqu'en 1988)  
M. Jean-Pierre Deneuve, maire de Fécamp en Seine-Maritime  
(jusqu'en 1982)  
M. Daniel Pepy, maire de Marray en Indre-et-Loire  
(jusqu'en 1980)

*en qualité de suppléant*

M. Jean-Pierre Hermellin, maire d'Ablon  
M. Dmitri Georges Lavroff, conseiller municipal  
de Bordeaux en Gironde (jusqu'en 1991)

M. François Gautier, conseiller municipal d'Ablon  
dans le Val-de-Marne (jusqu'en 1988)

### ***Les professeurs de l'enseignement supérieur***

*en qualité de titulaire*

M. Yves Jegouzo, professeur d'université  
M. Herbert Maisl, professeur d'université (jusqu'en 1989)  
M. Jean Rivéro, professeur honoraire de l'enseignement supérieur  
(jusqu'en 1985)

*en qualité de suppléant*

M<sup>me</sup> Jacqueline Morand-Deviller, professeur d'université  
M. Yves Jegouzo, professeur d'université (jusqu'en 1989)  
M. Gérard Timsitt, professeur d'université (jusqu'en 1982)  
M. Georges Dupuis, professeur d'université (jusqu'en 1980)

### ***Les membres ès qualités***

*le directeur des Archives de France*

M. Jean Favier

*en qualité de suppléant*

M<sup>me</sup> Marie-Paule Arnauld, inspecteur général des archives  
M. Michel Duchein, inspecteur général des archives (jusqu'en 1992)

*le directeur de la Documentation Française*

M. Jean Jenger  
M<sup>me</sup> Françoise Gallouédec-Génuys (jusqu'en 1987)  
M. Jean-Louis Crémieux-Brilhac (jusqu'en 1985)  
M. Jean Burel, directeur-adjoint, suppléant (jusqu'en 1982)

### ***Les rapporteurs généraux***

M. Ronny Abraham, maître des requêtes au Conseil d'État  
M. Richard Descoings, maître des requêtes au Conseil d'État  
(jusqu'en 1991)  
M. Guillaume Pepy, maître des requêtes au Conseil d'État (jusqu'en  
1988)  
M. Bruno Lasserre, maître des requêtes au Conseil d'État (jusqu'en  
1986)  
M. Daniel Janicot, maître des requêtes au Conseil d'État  
(jusqu'en 1983)

## **Les rapporteurs**

### ***Auditeurs au Conseil d'État***

M. Yann Aguila  
M. Jacques-Henri Stahl  
M. François Daguet (jusqu'en 1991)  
M. Francis Lamy (jusqu'en 1990)  
M. Christophe Chantepy (jusqu'en 1988)  
M. Thierry Tuot (jusqu'en 1988)  
M. Richard Descoings (jusqu'en 1988)  
M. Guillaume Pepy (jusqu'en 1986)  
M. Marc Fornacciari (jusqu'en 1986)

### ***Auditeurs ou conseillers référendaires à la Cour des comptes***

M. Thierry Dahan  
M<sup>me</sup> Annie Podeur (jusqu'en 1991)  
M. Jean-Yves Bertucci (jusqu'en 1989)  
M. Jérôme Contamine (jusqu'en 1988)  
M. Jean-Yves Perrot (jusqu'en 1986)

### ***Inspecteurs-adjoints de l'administration***

M<sup>me</sup> Valérie Peneau  
M<sup>me</sup> Dominique Dalmas (jusqu'en 1992)  
M. Michel Magot (jusqu'en 1991)  
M. Jean-Pascal Cogeze (jusqu'en 1989)  
M. Michel Rouzeau (jusqu'en 1988)  
M<sup>me</sup> Sylvie Charles (jusqu'en 1986)

### ***Conseiller à la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France***

M. Marc Solery (jusqu'en 1988)

### ***Administrateur au Sénat***

M<sup>lle</sup> Florence Roussel (jusqu'en 1992)

### ***Conseiller à la cour d'appel de Paris***

M. Jean-Yves Mckee

***Administrateur civil***

M<sup>me</sup> Francine Mariani-Ducray (jusqu'en 1986)

***Attaché principal d'administration centrale***

M. Philippe Belin

**Les chargés de mission**

M<sup>me</sup> Marie-Noëlle Chalmeton

M. Philippe Belin (jusqu'en 1990)

M. Patrick Audebert (jusqu'en 1986)

M<sup>me</sup> Josée Grynbaum (jusqu'en 1984)

**Le secrétariat de la commission, aujourd'hui**

M<sup>me</sup> Marie-Noëlle Chalmeton, secrétaire général

M. Philippe Colombani

Melle. Josette Mangin

M<sup>me</sup> Élisabeth Étienne

Melle Marie-Christine Tadi

M<sup>me</sup> Linda Thomas

Melle Gisèle Pailleux.

# TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos .....	3
Première partie	
<b>La communication des documents administratifs en matière fiscale</b> .....	5
Le cadre général du droit d'accès aux documents fiscaux .....	6
Les objectifs et les principes .....	6
Les dispositions spécifiques .....	6
Les modalités de communication .....	7
Les motifs pouvant justifier un refus de communication .....	8
Les secrets protégés .....	8
Les autres motifs de non communication .....	11
Les documents non nominatifs .....	11
Documents généraux relatifs au contrôle fiscal .....	11
Les documents internes à l'administration fiscale .....	12
Documents fiscaux concernant des groupes de contribuables .....	12
Les documents nominatifs .....	15
La communication des documents fiscaux nominatifs .....	15
La notion de personne concernée .....	16
Deuxième partie	
<b>Panorama d'activité de la CADA de 1990 à 1992</b> .....	19
La croissance rapide de l'activité de la commission .....	19
La modification de la procédure d'accès aux documents administratifs .....	21
La clarification de la procédure .....	21
Une durée de procédure abrégée .....	22
L'origine des demandes d'avis .....	23
Répartition géographique de l'exercice du droit de saisine .....	25
L'objet des requêtes .....	26
Repartition des saisines par thèmes .....	27
La fréquence de l'exercice du droit d'accès .....	28
	67

Les résultats de l'intervention de la CADA auprès des administrations .....	29
 Annexes .....	 31
<b>Annexe 1</b>	
<b>Statistiques d'activité</b> .....	<b>33</b>
Sens des avis .....	33
Répartition des avis non favorables par type de motivation .....	33
– <i>Défavorable</i> .....	33
– <i>Incompétence</i> .....	34
– <i>Irrecevable</i> .....	34
– <i>Sans objet</i> .....	34
Les catégories d'administrations mises en cause .....	35
Les types de documents demandés .....	35
 <b>Annexe 2</b>	
<b>Quelques catégories d'avis rendus en 1990-1991-1992</b> .....	<b>37</b>
Avis et conseils en matière de fiscalité et finances .....	37
Avis et conseils en matière de communication des dossiers de marchés publics .....	41
Avis et conseils en matière de fonction publique .....	42
Avis et conseils en matière de communication de documents administratifs médicaux .....	43
Avis et conseils précisant le champ et les modalités d'application de la loi .....	44
Avis défavorables de la commission fondés sur des exceptions de l'article 6 .....	52
– <i>Secret des délibérations du Gouvernement</i> .....	52
– <i>Documents préparatoires</i> .....	53
– <i>Atteinte à la sécurité publique</i> .....	54
– <i>Secret de la Défense nationale</i> .....	55
– <i>Secret de la vie privée</i> .....	55
– <i>Secret industriel et commercial</i> .....	57
– <i>Secret protégé par une loi</i> .....	58
 <b>Annexe 3</b>	
<b>La commission et ses collaborateurs depuis 1978</b> .....	<b>61</b>
Les membres de la commission .....	61
Les rapporteurs généraux .....	64
Les rapporteurs .....	65
Les chargés de mission .....	66
Le secrétariat de la commission, aujourd'hui .....	66