

L'ACCES A L'INFORMATION ADMINISTRATIVE

PAR

François RANGEON

Professeur à l'Université de Toulouse I

Depuis une dizaine d'années, l'administration française est l'objet d'un mouvement de réformes visant à la rendre plus transparente et à favoriser la communication avec les citoyens¹. L'un des aspects les plus notables de ces réformes concerne l'accès du public à l'information administrative. Progressivement s'est mis en place un ensemble de procédures et d'institutions ayant pour but de permettre à l'administré d'exercer un véritable « droit à l'information administrative »². Les principes généraux de ce nouveau droit ont été posés par trois importantes lois adoptées en 1978 et 1979³, confirmées et complétées ensuite par d'autres dispositions⁴.

1. Cf. B. Lasserre, N. Lenoir, B. Stirn, *La transparence administrative*, P.U.F., coll. « Politique d'aujourd'hui », 1987 ; J. Chevallier, R. Draï, F. Rangeon, *La communication administration-administrés*, P.U.F., « C.U.R.A.P.P. », 1983.

2. Cf. G. Braibant, « Droit d'accès et droit à l'information », *Mélanges R.E. Charlier*, Ed. de l'Université, 1981, p. 703 ; H. Maisl, « Une nouvelle liberté publique, la liberté d'accès aux documents administratifs », *id.*, p. 831 ; A.L. Mie, *L'administration et le droit à l'information*, Berger-Levrault, coll. « L'administration nouvelle », 1985 ; J. Laveissière, « Le droit à l'information à l'épreuve du contentieux », *D.*, chr., 26 nov. 1987, p. 275.

3. Ce sont les lois du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés (pour un bilan de l'application de ce texte, voir CNIL, *Dix ans d'informatique et libertés*, Economica, 1988), du 17 juillet 1978 dont le titre premier concerne « la liberté d'accès aux documents administratifs », et du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs.

4. Voir notamment la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (en particulier l'article 27) et le décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers (cf. H. Maisl, C. Wiener, J.M. Woehrling, « Un décret ne fait pas le printemps », *A.J.D.A.*, 1984, p. 137).

Parmi ces textes, la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs est sans doute l'un des plus novateurs. Constituant selon certains une véritable « révolution juridique »⁵, cette loi a pour objet de remettre en cause la traditionnelle pratique du secret administratif. Elle est en effet, sur le plan juridique, d'une application très large puisqu'elle ouvre à toute personne — physique ou morale, française ou étrangère — le droit d'obtenir auprès de tout service public — administration, collectivité locale, établissement public, organisme privé gérant un service public — la communication de tout document administratif. Etablissant ainsi un principe général de communication, elle l'assortit cependant de quelques exceptions, limitativement énumérées par l'article 6, concernant notamment les documents couverts par le secret de la défense nationale, le secret industriel et commercial, le secret de la vie privée..., chaque ministère devant établir la liste des documents non communicables relevant de son secteur d'activité. La loi institue également une commission d'accès aux documents administratifs, la « CADA », chargée de veiller au respect du texte et de préciser ses modalités d'application⁶.

Lors de son adoption, cette loi a suscité à la fois des craintes et des espoirs. Pour les uns, cette loi, en ouvrant très largement l'accès à l'information administrative, risquait de troubler le bon fonctionnement des administrations, submergées par le flot des demandes et perturbées par des demandes abusives et répétitives de documents⁷. A une époque où l'objectif majeur de l'administration est l'efficacité, celle-ci serait difficilement compatible avec une trop grande transparence, étant entendu que, dans toute société, le pouvoir « implique le secret »⁸.

Pour beaucoup d'autres au contraire la loi ouvrirait surtout un espoir, celui d'une amélioration des relations entre l'administration et les administrés grâce à une meilleure connaissance par ces derniers du fonctionnement des administrations et des collectivités locales⁹. Pour ceux-là, le risque était plutôt celui d'une sous-application de la loi par des administrés peu préparés à la démarche de demander des documents administratifs et par des fonctionnaires attachés à la tradition du secret et de la rétention de l'information.

Notre objectif est ici d'étudier dans quelle mesure ces craintes et ces espoirs étaient justifiés, jusqu'à quel point cette loi a été depuis dix ans effectivement appliquée, et de déceler les principaux obstacles à son

5. A. Holleaux, « Le secret professionnel », *Le Monde Dimanche*, 24 mai 1981.

6. Cf. *supra*, P. Belin, « La CADA, procédure et jurisprudence » ; voir aussi G. Pépy, « La CADA », rapport au colloque Paris 1, *Les autorités administratives indépendantes*, 11-12 juin 1987, P.U.F., 1988.

7. Lors des débats parlementaires, J. Dominati, secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, a ainsi souligné qu'une trop grande transparence « paralyserait complètement le fonctionnement de l'administration », *Le Monde*, 28 avril 1978.

8. G. Balandier, « La politique des anthropologues », in M. Grawitz et J. Leca, *Traité de science politique*, P.U.F., 1985, t. 1, p. 317.

9. Cf. A. Holleaux, « Porte ouverte à l'information », *Le Monde*, 27 janvier 1979 ; H. Maisl, « La balle est dans le camp des citoyens », *Le Monde*, 22 janvier 1980 ; dans un sens plus critique, voir aussi P. Sadran, « Le miroir sans tain », *Mélanges J. Ellul*, P.U.F., 1983.

application. Basée sur les résultats d'une enquête sur le terrain, notre étude sera centrée sur l'analyse de l'*effectivité* de la loi du 17 juillet 1978.

La problématique de l'*effectivité* se situe aujourd'hui au carrefour des sciences sociales. La sociologie juridique distingue l'*effectivité* de la simple application d'un texte¹⁰, la science administrative étudie les effets des réformes administratives, leur impact, leur efficacité¹¹, alors que l'analyse des politiques publiques souligne le lien entre la mise en œuvre (« *implementation* ») et l'évaluation des politiques¹². L'idée commune est qu'on a trop souvent insisté sur les réformes et pas assez sur leurs effets concrets. La loi du 17 juillet 1978 offre une illustration particulièrement riche de cette problématique en raison du caractère diversifié, inégal et parfois imprévu de ses effets et de son application. L'étude de son *effectivité* peut par-là contribuer à l'analyse des processus par lesquels une loi pénètre dans l'administration et dans le corps social, et éclairer d'un jour nouveau l'adage « nul n'est censé ignorer la loi ». L'exemple de l'utilisation de cette loi montre que ce texte est souvent appliqué sans être connu, que ses utilisations se situent à la fois au-delà et en deçà de la lettre du texte et que l'imprégnation est un processus lent et progressif produisant des effets aussi bien symboliques que pratiques.

La question de l'*effectivité* se pose en termes différents selon qu'il s'agit d'un « droit-liberté » qui n'offre à l'usager qu'une possibilité d'agir, ou d'un « droit-créance » qui confère à l'administré un véritable pouvoir d'obliger l'administration à lui fournir un certain nombre de services¹³. Si la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés confère aux administrés un « droit d'accès » accompagné de sanctions, la loi du 17 juillet 1978 ne pose qu'une « liberté d'accès » (titre 1, art. 1, 5 et 11) et n'institue qu'un « droit à l'information » (art. 1), sans jamais utiliser l'expression « droit d'accès »¹⁴. En tant que simples *possibilités*, le droit à l'information et la liberté d'accès supposent une démarche de l'administré prenant l'initiative de demander la communication d'un document administratif. Elles n'imposent aux administrations et aux collectivités locales aucune autre obligation que de réagir à une éventuelle demande de l'usager. Cette obligation de réaction, confirmée par la loi du 13 juillet

10. J. Carbonnier, « Effectivité et ineffectivité de la règle de droit », in *Flexible droit*, L.G.D.J., 3^e éd., 1976, pp. 99-111 ; G. Gurvitch, « Problèmes de la sociologie du droit », in *Traité de sociologie*, P.U.F., 3^e éd., 1968, p. 182.

11. Cf. J. Chevallier, *Science administrative*, P.U.F., coll. « Thémis », 1986, pp. 502 et sv.

12. J.C. Thoenig, « L'analyse des politiques publiques », in M. Grawitz et J. Leca, *Traité de science politique*, P.U.F., 1985, t. 4, pp. 27 et sv.

13. Sur cette distinction, voir notamment L. Ferry et A. Renaut, *Philosophie politique*, P.U.F., coll. « Recherches politiques », t. 3, 1985, pp. 26 et sv.

14. Cette expression figure toutefois dans certains textes d'application de la loi tels que la circulaire du ministre de l'Éducation du 14 novembre 1979 (CADA, *L'accès aux documents administratifs, premier rapport d'activité*, La documentation française, 1980, p. 149) et la circulaire du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation du 4 octobre 1985 (CADA, *L'accès aux documents administratifs, quatrième rapport d'activité*, La documentation française, 1986, p. 399).

1983 portant droits et obligations des fonctionnaires qui impose à ces derniers (art. 27) « un devoir de satisfaire aux demandes d'information du public »¹⁵, s'applique aux demandes d'information et non aux demandes de renseignements, c'est-à-dire d'assistance ou de conseil à l'utilisateur. Cette obligation est en outre levée pour tout document couvert par l'un des secrets énumérés par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, ou pour tout document dont l'administration affirme l'inexistence¹⁶. Le terme « accès » renforce le caractère potentiel de ce droit. L'accès désigne en effet une possibilité physique (d'entrer dans un lieu) ou intellectuelle (d'obtenir une information). Dans ces conditions, l'effectivité ne peut signifier qu'une application relative, susceptible de degrés et différenciée de ce droit.

Outre l'idée de mise en œuvre d'un droit, le terme effectivité s'applique également aux effets d'une loi. On dira ainsi qu'une loi est effective lorsqu'elle produit les effets souhaités par le législateur. La notion d'effectivité est donc à la fois quantitative et qualitative : elle ne concerne pas seulement le degré d'application d'un texte, mais aussi les multiples effets, y compris les plus inattendus, qu'une loi peut engendrer sur le comportement des fonctionnaires et des usagers¹⁷. Ces effets sont d'ordre à la fois symbolique et pratique. La loi du 17 juillet 1978 peut s'analyser aussi bien comme une loi symbolique que comme une loi transformatrice. Par lois symboliques nous entendons celles qui « sont moins destinées à être appliquées qu'à servir de symbole ou de drapeau »¹⁸. La transparence, à laquelle contribue ce texte, constitue aujourd'hui une valeur positive pour l'administration¹⁹, un moyen d'améliorer son image de marque²⁰. Mais cette loi a aussi une ambition transformatrice, visant à modifier profondément les comportements des fonctionnaires et des usagers. L'effectivité étant un processus lent, les effets symboliques peuvent parfois précéder et engendrer des effets pratiques. Ainsi, ce n'est pas parce qu'une loi semble peu connue qu'elle est par-là même nécessairement inefficace. La connaissance du degré d'application d'une loi est cependant un préalable indispensable à l'analyse de son effectivité.

Concernant l'application de la loi du 17 juillet 1978, nous ne disposons jusqu'ici que d'informations parcellaires. Les rapports de la CADA

15. Il convient toutefois de noter que cette obligation n'est accompagnée d'aucune sanction alors que le manquement à l'obligation de discrétion professionnelle prévue par l'article 26 est passible de sanctions. Ceci peut conduire le fonctionnaire à estimer qu'il court plus de risques lorsqu'il donne une information que lorsqu'il la refuse.

16. Cf. *supra* les articles de P. Belin et de D. Lochak.

17. Pour des exemples d'utilisations inattendues et détournées de la loi par des associations de défense de l'environnement, voir *infra* l'article de C. Spanou.

18. J.M. Woehrling, « L'évolution du rôle du droit dans l'action administrative », *R.F.A.P.*, n° 26, 1983, p. 140.

19. Le terme « transparence » est utilisé par l'administration pour désigner certaines de ses publications : voir par exemple les brochures d'information sur la réglementation du travail publiées par le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi et intitulées « Transparences ».

20. Cf. J. Chevallier, « L'administration face au public », in *La communication administration-administrés*, p. 51.

indiquent certes une augmentation notable des saisines de cette institution, tant en ce qui concerne les demandes d'avis des administrés que les demandes de conseil des administrations et des collectivités locales²¹ mais, en raison de son rôle pré-contentieux, « la commission reçoit une image déformée, voire pathologique, de l'application de la loi du 17 juillet 1978 »²². L'effectivité réelle de la loi doit être mesurée en prenant le problème à la base, c'est-à-dire en observant les comportements des administrés et des administrations préalablement et en dehors de tout contentieux.

Dans quelle mesure les usagers connaissent-ils la loi et en font-ils usage ? Comment concrètement les collectivités locales et les administrations — le pluriel s'imposant ici car les comportements sont susceptibles de variations importantes — s'acquittent-elles de leurs obligations en matière d'information administrative ? Si la loi peut être qualifiée d'« offensive » au sens où elle pose un principe général de communication et confère à l'administré un droit et une liberté, on peut aussi supposer, à titre d'hypothèse, qu'elle risque de provoquer des réactions « défensives » tant de la part des administrations que des usagers. En ne prévoyant pas de sanctions en cas de refus de communication, la loi laisse aux administrations une marge d'interprétation assez étendue, ne conférant ainsi aux administrés qu'un droit théorique, en réalité peu effectif²³. Le législateur a peut-être trop préjugé du besoin de l'administré de connaître l'administration et de la capacité de l'administration de communiquer ses informations.

Pour tester ces hypothèses et pour préciser le degré et les modalités d'application de la loi, nous avons mené une enquête auprès des administrations et des collectivités locales de Picardie au cours du premier trimestre 1987²⁴. Cette enquête s'est déroulée en deux étapes. Dans un premier temps, afin de mesurer l'état de la demande de documents administratifs par les usagers, et de l'offre d'information de la part des administrations et des collectivités locales, nous avons adressé aux responsables des administrations et services publics ainsi qu'à un échantillon de collectivités locales de la région un questionnaire. Celui-ci comportait une vingtaine de questions relatives à l'accès aux documents administratifs,

21. Alors qu'elle traitait en moyenne 25 affaires (avis et conseils) par mois en 1979-1980, la CADA en a traité 90 en 1984-1985 (CADA, *L'accès aux documents administratifs, quatrième rapport d'activité*, La documentation française, 1986, p. 5).

22. B. Lasserre, « Six ans après le vote de la loi du 17 juillet 1978 : une administration plus transparente ? », *E.D.C.E.*, 1983-1984, n° 35, p. 100.

23. B. Lasserre, N. Lenoir et B. Stirn estiment d'ailleurs que « les réformes... n'ont pas encore fondamentalement changé le comportement des services publics vis-à-vis des usagers », et soulignent la nécessité de « lancer une vaste enquête dans l'administration pour dresser un bilan d'application de ces textes et localiser les points de résistance », *op. cit.*, p. 232.

24. Cette enquête, qui bénéficiait du soutien du Commissariat général du Plan, a été réalisée dans le cadre du C.U.R.A.P.P. avec la collaboration des étudiants de la maîtrise de science politique de la Faculté de droit d'Amiens. Une enquête parallèle et coordonnée à la précédente a été menée par J. Laveissière dans la région du Limousin.

au secret, et plus largement aux politiques d'information menées par ces organisations et à leurs relations avec leurs usagers. Sur les deux cents questionnaires envoyés, quatre-vingt-quatorze ont été remplis et retournés, soixante-et-un par des administrations et autres services publics, trente-trois par des collectivités locales²⁵. Dans un deuxième temps, les informations obtenues par les questionnaires ont été complétées et approfondies par quarante-trois entretiens effectués auprès de différents responsables et agents d'administrations et de collectivités locales²⁶.

Cet échantillon est-il représentatif et les résultats obtenus sont-ils généralisables ? Comme tout échantillon « spontané » c'est-à-dire composé de personnes ayant volontairement accepté de répondre aux questions posées et pris la peine de renvoyer le questionnaire rempli, cet échantillon n'est sans doute pas représentatif de l'ensemble des services publics de la région, mais il est en revanche représentatif des administrations et des collectivités locales les plus concernées ou les plus intéressées par le thème de l'enquête²⁷. En tant que tel, cet échantillon, particulièrement en ce qui concerne les administrations — la quasi-totalité d'entre elles ayant été sollicitées — est significatif du degré d'implication et de motivation à l'égard du problème de l'information des administrés²⁸. On peut en outre relever que les principales administrations des trois départements de la région, l'Aisne, l'Oise et la Somme (préfectures, sous-préfectures, directions départementales de l'équipement, des affaires sanitaires et sociales, des postes et des télécommunications, des impôts, de l'agriculture, des archives...) figurent parmi celles qui ont répondu à notre questionnaire. En ce qui concerne les collectivités locales, nous avons préalablement sélectionné, outre la région et les trois départements, un échantillon de soixante communes en tenant compte de leur nombre d'habitants,

25. Voir en annexe la composition de l'échantillon.

26. Les entretiens ont été réalisés auprès des responsables (chefs de service, maires) mais aussi des agents qui sont en contact direct et quotidien avec les usagers. Ils se répartissent de la manière suivante : 21 services extérieurs de l'Etat, 7 établissements publics (hôpitaux...) et organismes privés gérant un service public (C.P.A.M...), 4 juridictions et 11 collectivités locales (une région et dix communes).

27. Sur la question des échantillons spontanés et de leur représentativité, voir P. Bourdieu, *La distinction*, Ed. de Minuit, 1979, pp. 480 et sv., et D. Gaxie, P. Lehingue, *Enjeux municipaux*, P.U.F., « C.U.R.A.P.P. », 1984, pp. 185 et sv.

28. Le taux de réponse au questionnaire est de 49 % pour les collectivités locales et de 46 % pour les administrations et autres services publics. Pour les communes, ce taux varie en fonction de leur taille : plus la commune est importante, plus le taux de réponse est élevé. Pour les services publics, le taux de réponse est plus élevé pour les services extérieurs de l'Etat et les établissements publics, plus faible pour les organismes privés gérant un service public et les juridictions (ces deux derniers services s'estimant moins concernés par la loi du 17-7-1978). Mais il varie surtout en fonction du type d'activité : les taux les plus élevés de réponse concernent les directions régionales et départementales des impôts, des postes et des télécommunications, des affaires sanitaires et sociales, les directions départementales de l'équipement et de la protection civile, les préfectures et sous-préfectures, ainsi que les chambres consulaires. Les taux les plus faibles de réponse émanent notamment des services de police, des renseignements généraux, des directions régionales et départementales du travail, de la concurrence et de la jeunesse et sports.

de leur répartition géographique et en y incluant les six communes de la région qui avaient préalablement saisi la CADA à l'occasion d'un litige relatif à l'accès aux documents administratifs. Pour ces différentes raisons, notre échantillon se caractérise par une sur-représentation des administrations et des collectivités locales les plus concernées par le problème, ce qui par contre-coup tend à surestimer la demande d'information des administrés et l'offre d'information des administrations et des collectivités locales. Les résultats de cette enquête ne peuvent donc être généralisés sans une certaine prudence. Rien n'autorise à affirmer que les comportements des administrations et des collectivités locales de Picardie sont identiques à ceux des autres régions, mais rien ne permet non plus de penser qu'ils sont fondamentalement différents. L'enquête menée par J. Laveissière dans la région du Limousin (voir *infra*), confirme dans une large mesure nos résultats. Ces derniers peuvent être regroupés autour de deux questions : le droit à l'information est-il un droit effectif (I) et quels sont les principaux obstacles à l'accès à l'information administrative (II) ?

I. — EFFECTIVITE ET INEFFECTIVITE DU DROIT A L'INFORMATION ADMINISTRATIVE

L'effectivité d'un droit, c'est-à-dire selon les cas l'extension ou la restriction de la portée d'une loi, reflète avant tout le degré de conscience de l'importance de la règle, l'« *opinio juris* »²⁹. Toute loi s'inscrit en effet dans un champ de pratiques et de représentations déjà constitué. Visant à modifier une situation, son application dépend d'habitudes et de conceptions antérieures plus ou moins susceptibles d'évolutions. Une loi nouvelle s'applique ainsi de manière très progressive et inégale selon les administrations et les publics concernés. Du côté des administrations, celles qui trouvent un intérêt immédiat à l'application du texte, notamment par la recherche d'une promotion de leur image de marque — la transparence s'inscrivant alors dans une stratégie de séduction — l'appliqueront plus volontiers. Du côté des usagers, les professionnels du droit ou « les interprètes autorisés » pourront eux aussi trouver leur propre intérêt à l'application du texte, en élargissant leur part du marché de l'information administrative³⁰.

La question de l'effectivité et de l'ineffectivité du droit à l'information administrative est en effet largement dépendante de l'état du marché de l'information administrative. On peut supposer, à la suite de P. Sadran,

29. D. Larger, « La conscience commune en droit du travail (encore quelques mots sur l'ineffectivité...) », *Droit Social*, 1983, p. 107.

30. P. Bourdieu, « La force du droit », *A.R.S.S.*, n° 64, 1986, p. 4. C'est ainsi qu'aux Etats-Unis les avocats ont été les premiers utilisateurs de la loi dite de « l'administration au grand jour » (*Government in the Sunshine Act*) du 12 mars 1977.

qu'une loi risque d'être peu effective si elle ne répond pas à une demande sociale bien constituée³¹. Or la loi du 17 juillet 1978 répond sans doute plus à une volonté politique qu'à une analyse précise des besoins du public et des revendications des organismes sociaux qui le représentent. Pour mesurer l'effectivité du droit à l'information, il convient donc d'examiner successivement l'état de la demande d'information (A) et celui de l'offre d'information (B).

A) La demande d'information

La demande de documents administratifs nous est connue par les litiges auxquels elle donne lieu. Les différents rapports de la CADA établissent des statistiques sur les auteurs de saisine, les documents demandés et les services auxquels ces demandes sont adressées. L'analyse de la jurisprudence des tribunaux administratifs et du Conseil d'État relative à l'application de la loi du 17-7-1978 permet également de suivre l'évolution de la demande et de connaître les catégories de requérants, les types de documents demandés ainsi que les administrations et les collectivités locales les plus souvent sollicitées. Ces deux sources d'information indiquent que les litiges relatifs à l'application de la loi sont relativement peu nombreux³², mais en augmentation constante et régulière³³. Ils sont particulièrement peu nombreux en Picardie, la CADA n'ayant été l'objet, depuis sa création, que de trente demandes d'avis ou de conseil émanant d'administrés ou de services publics de la région. Mais rien ne permet de supposer a priori que la rareté du contentieux reflète la rareté de la demande, celle-ci pouvant s'opérer de manière paisible. En outre, le profil du requérant ne correspond guère à celui de l'usager moyen. Nous avons donc tenté de saisir le problème à la base. À quelles administrations et collectivités locales, quels administrés demandent quels documents administratifs ? L'analyse de l'état de la demande d'information se décompose ainsi en trois questions : quelles sont les administrations et les collectivités locales les plus souvent sollicitées (1), qui demande des documents administratifs (2), et quels sont les documents demandés (3) ?

31. P. Sadran, « Deux images du dialogue administration-administrés (France-Québec) », in R. Draï et alii, *Psychologie et science administrative*, P.U.F., « C.U.R.A.P.P. », 1985, p. 133.

32. Depuis 1978, on comptabilise une quarantaine d'arrêts du Conseil d'État, entre deux cents et deux cent cinquante jugements des tribunaux administratifs. En 1984-1985, la CADA a traité environ mille affaires par an.

33. Nous avons réuni un échantillon de cent jugements rendus entre décembre 1981 et juillet 1987 par dix tribunaux administratifs différents. La progression du contentieux est notable : dix jugements ont été rendus en 1982, trente en 1986.

1) *Les administrations et les collectivités locales sollicitées*

A la question « le public demande-t-il parfois à vos services de lui communiquer des documents administratifs, en vertu de la loi du 17-7-1978 ? », les trois-quarts (76 %) des administrations³⁴ et des collectivités locales interrogées répondent être l'objet de telles demandes plusieurs fois par an, et, parmi elles, un quart (24 %), plusieurs fois par mois. Seules 10 % d'entre elles affirment n'être jamais l'objet de telles demandes. Une première constatation s'impose : la demande existe, elle concerne la plupart des services publics (administrations et collectivités locales), et elle est relativement fréquente. Il convient toutefois de noter que cette demande s'opère le plus souvent en dehors de toute référence à la loi³⁵. Cette dernière précision confirme que le degré d'effectivité d'un droit n'est pas totalement dépendant du niveau de connaissance d'une loi.

La répartition des réponses révèle que les collectivités locales sont globalement un peu moins souvent sollicitées que les administrations (29 % des administrations sont sollicitées plusieurs fois par mois contre 15 % des collectivités locales), et que la fréquence des demandes est fonction de leur taille : plus la collectivité locale est importante, plus la demande de documents est fréquente, la relation étant la plus nette pour les communes³⁶. En ce qui concerne les administrations et autres services publics, les réponses varient principalement selon le type de service : les plus souvent saisies sont notamment les préfetures et certaines sous-préfetures, les directions départementales de l'équipement, des affaires sanitaires et sociales, des services fiscaux, les directions régionales des douanes, de l'industrie et de la recherche, et enfin les chambres consulaires (chambres de commerce, d'agriculture et des métiers)³⁷. Comparée à celle des services publics qui sont le plus souvent l'objet d'une saisine devant la CADA³⁸, cette liste indique que la demande de

34. Par commodité, nous regroupons sous cet intitulé les services extérieurs de l'Etat, les établissements publics et les organismes privés gérant un service public.

35. Dans plusieurs réponses, la formule « en vertu de la loi du 17-7-1978 » a été barrée. D'autres précisent en marge que la demande a lieu sans que l'administré invoque la loi.

36. Les collectivités locales saisies plusieurs fois par mois sont des communes de plus de 10 000 habitants. La région et les répartements sont pour leur part un peu moins souvent saisis.

37. Les administrations qui ne sont jamais l'objet de demandes de documents sont certaines juridictions de l'ordre judiciaire, une direction départementale des postes, une direction régionale des affaires culturelles, une chambre de commerce et un service départemental d'archives (ce dernier étant saisi exclusivement sur la base d'autres textes que la loi du 17-7-1978).

38. La CADA classe dans la catégorie « auteur des documents » les autorités compétentes pour décider la communication des documents, ce qui, en raison de la hiérarchie et de la centralisation, donne une large place aux ministères. Pour le 1984-1985, la répartition était la suivante : ministères 44 % (dont Economie 8,5 %, Education 5,5 % etc.), préfetures 9 %, collectivités locales 26 % (dont 22 % pour les communes), établissements publics 14 % et services publics gérés par une personne privée 7 %. Ces chiffres indiquent, par rapport à ceux des années antérieures, une augmentation importante du pourcentage des collectivités locales.

documents est proportionnellement plus fréquente que les litiges devant les préfetures, les chambres consulaires et les communes urbaines³⁹. La fréquence des demandes est variable selon les services d'une même administration⁴⁰, elle est également variable pour les mêmes administrations selon les départements⁴¹, et pour les mêmes communes selon les époques⁴². Ces différences tiennent à la fois au type de service rendu et de document détenu, au comportement des fonctionnaires et à celui des usagers.

Bien que de manière différenciée, les administrations et les collectivités locales sont dans l'ensemble assez souvent sollicitées, plus fréquemment qu'on aurait pu le penser a priori. Il faut toutefois souligner que le fait d'être l'objet de demandes de documents, même fréquentes, ne signifie pas nécessairement dans l'esprit des fonctionnaires, qu'ils appliquent la loi du 17-7-1978. Au cours des entretiens, plusieurs responsables d'établissements publics, d'organismes privés gérant un service public, et même de collectivités locales nous ont indiqué : « n'étant pas une administration, nous ne sommes pas concernés par cette loi ». Ainsi la demande de documents s'effectue le plus souvent en dehors de la loi, et sans que les fonctionnaires et les usagers aient conscience de l'appliquer.

Si la répartition des administrations et des collectivités locales sollicitées est large et variée au point qu'il est impossible de dégager le profil type du service concerné, on constate en revanche que le demandeur de documents présente certaines caractéristiques bien précises.

2) Les demandeurs

Au administrations et collectivités locales de Picardie, nous avons posé la question suivante : « quelles catégories d'usagers (y compris les agents de l'administration) vous demandent le plus souvent la communication de documents administratifs ? ». Les utilisateurs de la loi peuvent être répartis en quatre catégories d'importance inégale :

39. Il est impossible de donner des chiffres précis concernant le nombre de documents demandés et la fréquence des demandes, les administrations et les collectivités locales ne disposant pas de statistiques sur ce point.

40. Ainsi les services « aide sociale » et « personnes âgées » d'une direction départementale des affaires sanitaires et sociales sont fréquemment saisis, alors que les services « santé scolaire » et « génie sanitaire » de cette même direction le sont plus rarement.

41. La direction départementale des postes de la Somme déclare n'être jamais saisie de demandes de documents, alors que celle de l'Aisne déclare l'être plusieurs fois par an. Les mêmes variations peuvent être constatées pour les services départementaux des archives, les chambres d'agriculture et de commerce ainsi que les caisses primaires d'assurance maladie. Dans le cas des services d'archives, la différence s'explique par l'existence d'autres textes parallèles régissant l'accès aux documents.

42. Ainsi certaines communes sont plus fréquemment l'objet de demandes de documents en période électorale.

- 42 % : *fonctionnaires* et élus locaux
 - dont : 24 % fonctionnaires d'Etat
 - 8 % fonctionnaires territoriaux
 - 10 % élus locaux
- 22 % : professions *juridiques* et chefs d'entreprise
 - dont : 14 % notaires, huissiers, avocats
 - 8 % chefs d'entreprise
- 7 % : représentants d'*associations* et de syndicats
- 29 % : usagers *divers* (étudiants, retraités, demandeurs d'aide sociale, candidats à des concours administratifs, au permis de construire...)

Cette répartition des demandeurs montre que les fonctionnaires sont les premiers utilisateurs de la loi ⁴³. La connaissant mieux, ils sont aussi les mieux placés pour l'utiliser efficacement. La grande majorité des demandeurs sont des « initiés » (fonctionnaires, professionnels du droit, élus locaux...) et l'on trouve peu de « profanes », ces derniers demandant le plus souvent des documents les concernant personnellement, tels que des permis de construire. On peut aussi remarquer que les usagers individuels sont très largement majoritaires, les associations, les syndicats, les entreprises étant peu cités, les partis politiques et la presse, jamais. Ceci peut notamment s'expliquer par le fait que ces organisations disposent de leurs propres réseaux d'information et n'éprouvent donc pas le besoin de recourir à la loi du 17-7-1978. Les personnes morales demandent moins souvent des documents, mais elles sont plus pugnaces que les usagers individuels puisqu'elles représentent 30 % des demandeurs d'avis auprès de la CADA ⁴⁴ et le tiers (34 %) des requérants devant les tribunaux administratifs ⁴⁵.

Par rapport au « profil » du requérant dressé par la CADA, on retrouve ici des caractéristiques comparables : le troisième rapport indiquait en 1984 que « 63 % de ceux qui ont saisi la Commission d'accès aux documents administratifs [sont] des fonctionnaires ou des enseignants, des retraités, des professionnels du droit » ⁴⁶ c'est-à-dire ceux qui ont les dispositions culturelles et sociales leur ouvrant effectivement l'accès aux documents administratifs. La caractéristique majeure de l'accès aux docu-

43. Les commentaires joints aux réponses indiquent que, dans certains cas, la demande de documents administratifs émanant de fonctionnaires ne les concerne pas personnellement mais s'opère au nom de l'administration dont ils font partie. En outre, l'indication des « agents de l'administration » dans la formulation de la question a pu avoir pour effet d'accroître la part des fonctionnaires parmi les réponses.

44. On peut noter une augmentation significative des personnes morales parmi les demandeurs d'avis de la CADA : 11 % de 1979 à 1981, 19,5 % en 1982-1983, 31,5 % en 1983-1984.

45. Ce chiffre est obtenu à partir d'un échantillon de cent jugements des tribunaux administratifs.

46. CADA, *L'accès aux documents administratifs, troisième rapport d'activité*, La documentation française, 1984, p. 6.

ments administratifs est donc sa très forte *inégalité*⁴⁷. Les mêmes remarques s'appliquent aux requérants qui saisissent les tribunaux administratifs sur la base de la loi du 17-7-1978. La majorité des requérants individuels sont des fonctionnaires (dont un tiers d'enseignants), ou des professionnels du droit (avocats, conseillers juridiques) et des « notables » (conseillers municipaux, médecins, chefs d'entreprise).

Confrontées à celles des justiciables de la CADA ou des TA, les caractéristiques du demandeur de document sont plus larges : la part des jeunes, des membres des professions libérales, des commerçants y est par exemple plus importante. Ceci s'explique notamment par le fait que la demande de documents a lieu dans la plupart des cas en dehors de tout contexte pré-contentieux. En outre, les quelques « spécialistes » de l'accès aux documents, qui sont les abonnés des prétoires, sont en réalité très peu nombreux parmi les demandeurs⁴⁸, ce qui confirme que la pathologie de la loi ne reflète pas son usage habituel.

Bien que plus larges, les caractéristiques du demandeur de document sont analogues à celles du requérant, et donc très éloignées de celles de l'utilisateur « moyen » de l'administration. Disposant de ressources culturelles importantes, d'une connaissance suffisante de l'administration, du temps nécessaire, géographiquement et culturellement proche des centres de décision, il s'estime en droit et en mesure de demander et d'obtenir l'information administrative. L'analyse des catégories de documents demandés confirme cette forte inégalité de l'accès aux informations administratives.

3) *Les documents demandés*

Les documents demandés aux administrations et aux collectivités locales sont très variés. On peut tout d'abord les classer en deux grandes catégories : les documents d'intérêt général (documents d'information générale, textes officiels...) qui représentent 67 % des demandes, et les documents concernant personnellement le demandeur, qui représentent 33 % des demandes. Cette première répartition globale indique que les documents d'intérêt général sont plus souvent demandés que ne le laisserait croire la nature des documents donnant lieu à des litiges. Par comparaison, les documents d'intérêt général constituent 48 % des saisines de la CADA en 1984-1985 contre 52 % pour les dossiers personnels. De même, les documents d'intérêt général représentent 48 % des requêtes devant les tribunaux administratifs, contre 52 % pour les documents concernant personnellement le demandeur. Ces différences de pourcentages montrent que l'accès aux documents nominatifs est plus souvent source de litige que l'accès aux documents d'intérêt général.

47. Si notre enquête infirme en partie l'idée reçue selon laquelle la loi serait peu connue et donc peu effective, elle confirme en revanche la très forte inégalité de la demande et ses déterminations socio-culturelles.

48. Les cas d'usage abusif et répétitif du droit d'accès sont très rarement signalés par les fonctionnaires et les agents des collectivités locales au cours de l'enquête.

Si on tente maintenant de préciser la répartition des documents demandés, on s'aperçoit que parmi les documents d'intérêt général figurent des textes — tels que le Journal Officiel ou des dépliants et brochures d'information — qui ne rentrent pas directement dans le champ d'application de la loi. Par ailleurs la rubrique « documents concernant personnellement le demandeur » s'applique essentiellement aux documents nominatifs. Parmi les documents d'intérêt général figurent des documents qui intéressent personnellement le demandeur et qui ne sont pas demandés à titre de pure information (par exemple des documents d'urbanisme).

La répartition des deux catégories de documents est la suivante :

- 67 % : *documents d'intérêt général*, dont :
- 27 % : *textes officiels* (J.O., décrets, arrêtés, circulaires, réglementations diverses)
 - 30 % : *documents d'information générale* (brochures d'information, dépliants, bulletins municipaux, documents relatifs aux activités industrielles...)
 - 3 % : *documents communaux* (registre des délibérations du conseil municipal, budget, liste des membres du conseil municipal, procès-verbaux des commissions du conseil municipal...)
 - 3 % : *documents d'urbanisme* (plans d'occupation des sols, documents relatifs aux enquêtes publiques, autorisations d'occupation des sols...)
 - 4 % : *documents divers* (listes de stages de formation professionnelle, listes d'établissements scolaires, statuts d'associations, statistiques en matière commerciale...)
- 33 % : *documents concernant personnellement le demandeur*, dont :
- *dossiers personnels* (principalement dossiers de fonctionnaires)
 - documents relatifs à l'*urbanisme* et au *logement* (permis de construire, extraits de cadastre, documents concernant le financement de la construction...)
 - documents *fiscaux* (fiches de calcul des impôts, dossiers de vérification...)
 - documents *médicaux* (certificats d'hospitalisation, dossiers médicaux divers...)

En mairie, les documents les plus souvent demandés sont les documents d'urbanisme (permis de construire, enquêtes publiques, plans d'occupation des sols), les délibérations du conseil municipal, le Journal Officiel et les documents budgétaires. En ce qui concerne les administrations, il va de soi que la nature des documents demandés varie selon le type de service saisi. On peut toutefois noter que les documents personnels sont plus souvent demandés aux administrations qu'aux collectivités locales, alors qu'inversement les textes officiels (lois, décrets, circulaires) sont plus fréquemment demandés aux collectivités locales. Les mairies sont ainsi, notamment en milieu rural, les principaux relais de l'information officielle.

La demande d'information est donc extrêmement diversifiée tant en ce qui concerne les services publics saisis que les documents convoités. La nature du document demandé est, dans une certaine mesure, fonction du type de demandeur. Les collectivités locales ainsi que les principales administrations (préfectures, équipement, affaires sanitaires et sociales) ont un public de demandeurs très hétérogène, alors que les services plus spécialisés (chambres consulaires, services départementaux des anciens combattants, direction régionale de l'industrie et de la recherche...) ont une clientèle plus ciblée. Bien qu'inégalement répartie, la demande existe et elle est relativement forte. Face à la demande, comment les administrations et les collectivités locales ont-elles réagi ? Se sont-elles organisées en vue d'élargir et d'améliorer l'offre d'informations ?

B) *L'offre d'informations*

Dans la relation dialectique qui relie l'offre et la demande, l'évolution de l'une devrait normalement provoquer une modification de l'autre. Par offre d'information, nous entendons ici les effets de la loi sur le fonctionnement de l'administration⁴⁹. L'application de la loi a-t-elle provoqué des modifications à la fois de l'organisation des services (création de services d'information et de communication de documents) et du comportement et de l'état d'esprit des fonctionnaires ? Si les effets de la loi sur l'organisation des services sont dans l'ensemble *limités* — la loi n'a pas bouleversé le fonctionnement des services — ils n'en sont pas moins *réels*, notamment en ce qui concerne l'attitude des fonctionnaires.

1) *L'organisation des services*

La question de l'information du public préoccupe de nombreuses administrations et collectivités locales. C'est ainsi que près de la moitié des administrations et collectivités locales interrogées (47 %) déclarent disposer d'un service ou au moins d'un agent spécialement chargé d'informer le public et de lui communiquer des documents. De tels services existent dans la plupart des communes urbaines et des administrations qui sont en relation fréquente avec le public. Les communes paraissent plus sensibles que les administrations au problème de l'information du public puisqu'elles sont proportionnellement plus nombreuses à déclarer disposer d'un service d'information (51 % contre 39 % des administrations).

La loi a probablement eu pour effet d'inciter certains communes et administrations à créer ou élargir l'activité de tels services, mais il est

49. Dans un autre sens, l'offre concerne aussi l'accroissement considérable du nombre des documents administratifs qui submergent les fonctionnaires et les administrés. L'inflation normative croît plus rapidement que les possibilités matérielles de communication. Source d'injustice et d'inégalité, cette inflation engendre une surinformation qui est sans doute l'un des obstacles à l'accès à l'information.

difficile d'en mesurer avec précision les effets. Dans près de la moitié des cas (45 %) ces services existaient avant 1978, et une seule administration a tenu à préciser que « ce service a été créé en application de la loi du 17 juillet 1978 ». En outre, ces services d'information sont hétéroclites, l'expression recouvrant à la fois des services d'accueil, chargés de guider les usagers, des services de renseignements chargés d'indiquer les démarches à effectuer, des services d'archives ou de documentation qui ont pour fonction de conserver et de classer les documents et qui ne sont pas toujours accessibles au public, des services de relations publiques dont l'activité est plus souvent orientée vers la presse et les relais d'opinion que vers le public. Parmi ces différents services, nombreux sont ceux qui ne sont pas habilités à communiquer des documents administratifs au public. Dans de nombreux cas, lorsqu'un usager demande un document administratif, le service d'information a pour seul rôle de l'orienter vers le service compétent qui lui-même en cas de doute le renvoie vers ses supérieurs hiérarchiques⁵⁰. En outre, les personnels chargés de l'information ne sont pas toujours exclusivement affectés à cette tâche. Pour toutes ces raisons, l'effet de la loi sur l'organisation matérielle des administrations est à la fois restreint et étalé dans le temps⁵¹. A la question « la loi de 1978 a-t-elle eu des effets sur le fonctionnement de votre administration ? », la plupart des fonctionnaires interrogés répondent « non »⁵². Les motifs invoqués sont à la fois d'ordre général (« ce n'est pas une loi qui peut changer le fonctionnement de l'administration ») et particuliers (« notre administration n'a pas vocation à recevoir le public », « nous n'avons pas attendu cette loi pour nous doter d'un service d'information »...). Toutefois, au cours des entretiens, des jugements négatifs sont rarement portés sur cette loi. En définitive, ce texte a eu assez peu d'effets sur l'organisation des services ; il a cependant contribué à faire évoluer les mentalités et les attitudes des agents.

2) *L'attitude des fonctionnaires*

Globalement, la liberté d'accès du public à l'information administrative ne provoque chez les agents publics ni une réaction de rejet ou de désintérêt⁵³, ni une approbation enthousiaste. D'une part, la loi elle-même n'est pas toujours connue⁵⁴ et quand son existence est connue, elle est

50. La hiérarchie constitue ainsi l'un des obstacles pratiques à l'accès aux documents administratifs, la complexité et la lourdeur de la procédure ayant souvent pour effets de décourager et d'intimider le demandeur.

51. C'est ainsi que le tiers des services d'information ont été créés au cours des années récentes, entre 1983 et 1987.

52. Mais cette réponse globalement négative est souvent nuancée par la suite de l'entretien, à l'occasion de réponses à des questions plus précises.

53. L'intérêt manifesté par les fonctionnaires au problème de l'information est sensible à travers le taux de réponse aux questions portant sur ce sujet et le contenu de ces réponses.

54. Certains fonctionnaires reconnaissent ignorer l'existence de ce texte. Sur les 43 fonctionnaires et élus locaux interrogés, dix déclarent tout ignorer de ce texte.

rarement l'objet d'appréciations précises⁵⁵. La connaissance de la loi a d'ailleurs été tardive dans de nombreuses administrations, les fonctionnaires ayant appris son existence soit à l'occasion de la publication d'une circulaire précisant ses modalités d'application, soit à l'occasion d'un litige avec un usager⁵⁶. Bien souvent, le fonctionnaire connaît mieux les circulaires que la loi qu'elles sont chargées d'appliquer et il leur accorde en fait une valeur supérieure à la loi⁵⁷. L'inflation normative (« je reçois tous les jours de nombreux textes sur mon bureau »), la mobilité du personnel administratif (« je n'étais pas dans l'administration quand cette loi a été votée ; je ne sais pas où l'a rangée mon prédécesseur ») contribuent à la méconnaissance des lois et au déclin du respect de la hiérarchie des normes. Mais d'autre part les fonctionnaires et agents locaux sont pour beaucoup d'entre eux sensibilisés au problème de l'information des usagers et évoquent parfois spontanément le « devoir d'information » qui leur incombe vis-à-vis du public⁵⁸.

Ce devoir d'information — corollaire du droit du public à l'information — est d'autant plus facilement accepté que les fonctionnaires reconnaissent volontiers que les usagers sont souvent insuffisamment informés. Plus de la moitié des personnes interrogées (59 %) estiment que « le public est en général mal informé de ses droits et de ses devoirs à l'égard de notre administration ». Cette insuffisance de l'information du public est plus nettement ressentie par les agents des collectivités locales que par les autres fonctionnaires, ce qui peut s'expliquer à la fois par la multiplicité des compétences des services communaux et le caractère disparate de leurs usagers, et par le type de relations souvent plus confiantes et plus conviviales que ces services entretiennent avec le public. En outre, 39 % des fonctionnaires interrogés (42 % des fonctionnaires d'Etat, 34 % des fonctionnaires territoriaux) estiment ne pas disposer de moyens suffisants (en personnel, en documentation...) pour informer correctement le public. Face à ce constat critique, les administrations et les collectivités locales sont nombreuses à réagir : plus des deux tiers d'entre elles (68 % au total, 60 % des collectivités locales, 72 % des

55. A une question portant sur le contenu de la loi (concernant les documents secrets), plus du tiers (35 %) des fonctionnaires et des personnels des collectivités locales interrogés ne répondent pas, alors que le taux moyen de non réponse aux questions est de 5 %.

56. Plusieurs fonctionnaires indiquent qu'ils ont pris connaissance de cette loi très tardivement, quatre à cinq ans après sa publication. D'autres se plaignent des lenteurs des circuits administratifs d'information, une juridiction ayant par exemple reçu un avis de la CADA la concernant indirectement deux ans après qu'il ait été rendu.

57. P. Jestaz souligne en ce sens que « la circulaire... devient un article de loi qui l'emporte sur la Déclaration des Droits », *Revue trim. de droit civil*, 1979, p. 495.

58. La notion de « devoir d'information » est souvent entendue par les fonctionnaires dans un sens plus éthique que juridique. Le respect du devoir d'information est d'ailleurs peu récompensé et figure rarement, en tant que tel, dans les critères d'avancement des fonctionnaires.

administrations) déclarent avoir mené au cours de l'année 1986 des actions particulières visant à améliorer l'information du public ⁵⁹.

Cette prise de conscience de la nécessité de mieux informer le public est encore plus nette au sein des administrations qui ont des relations plus conflictuelles avec les usagers (par exemple les services fiscaux) ou qui tentent d'aller à la rencontre de l'utilisateur (les communes, les services de protection civile, les D.D.E....) parfois dans un but commercial (par exemple les P.T.T.). Deux thèmes principaux se dégagent des différents entretiens. D'une part, l'amélioration de l'information du public profite à la fois aux usagers et aux administrations, ces dernières ayant intérêt à améliorer leur image de marque ainsi qu'à prévenir les erreurs de l'utilisateur et les risques de litige ⁶⁰. Mais le discours des fonctionnaires glisse alors insensiblement d'une exigence d'information du public permettant une meilleure utilisation de ses droits à une nécessité d'améliorer l'image de leur administration par des actions de publicité, voire de propagande ⁶¹. D'autre part, l'idée selon laquelle l'information doit être adaptée à chaque catégorie de public visé est très répandue dans les administrations et les collectivités locales. L'inégalité des usagers face à l'information est largement reconnue : à la question « pensez-vous que certaines catégories d'utilisateurs ont plus de difficultés que d'autres à obtenir l'information », 54 % des personnes interrogées répondent oui (62 % des fonctionnaires, 40 % des agents des collectivités locales). Cette inégalité concerne plus particulièrement l'accès aux documents administratifs, les personnes interrogées évoquant spontanément les handicaps sociaux, culturels et géographiques qui limitent les possibilités réelles d'accéder à l'information.

Le sentiment que l'information est un droit pour le public, un devoir et un intérêt pour l'administration, provoque chez les fonctionnaires des attitudes d'ouverture vers l'information du public. Il ne les conduit cependant pas à adopter un comportement systématiquement favorable à la communication des documents administratifs. À l'égard du demandeur de document, les trois attitudes principales du fonctionnaire (d'État ou territorial) sont l'*attentisme*, la *bonne volonté* et la *méfiance*. L'attentisme est la réaction dominante : le fonctionnaire évite de « faire de la publicité » pour la loi du 17 juillet 1978, il attend que la demande se manifeste, il attend qu'un problème précis se pose pour prendre connaissance de la loi ou plutôt de la circulaire d'application, et quand un usager

59. Les actions citées sont de nature très diverse : distribution de bulletins d'information, réunions publiques d'information pour les collectivités locales, campagne d'information, journées portes ouvertes, participation aux foires-expositions... pour les administrations.

60. Si les collectivités locales et certaines administrations ont accompli un effort notable en matière d'information du public, il leur reste beaucoup à faire en matière de prévention des litiges et d'amélioration de la qualité de l'information.

61. Le fonctionnaire tient alors un double discours : concernant son administration, il a tendance à juger qu'elle informe suffisamment et correctement le public, mais à l'égard des autres administrations, son jugement est souvent beaucoup plus critique.

demande un document, la tendance est souvent de temporiser. Bref, « l'administration n'a pas encore acquis le réflexe de communiquer ses documents » résume un agent d'une direction départementale de la protection civile. Il est rare que le fonctionnaire signale à l'utilisateur qu'il a le droit d'obtenir communication des documents⁶². « Dans notre service, dit un inspecteur des impôts, cette loi n'a pratiquement rien changé. Seulement on sait que la loi s'impose à nous si les gens nous demandent des documents ». « L'administration ne sentant pas venir de demandes, elle adopte une attitude attentiste » confirme un adjoint au maire d'une commune de 4 000 habitants. Beaucoup de fonctionnaires soulignent que l'utilisateur n'a pas en général le réflexe de demander des documents : « les gens s'étonnent de ne pas percevoir leur retraite, mais ils ne cherchent pas à avoir les documents » constate un fonctionnaire de préfecture, « on nous demande surtout notre point de vue... mais on ne nous demande pas le texte proprement dit » ajoute le directeur d'un établissement public. Cette dernière phrase indique que l'utilisateur comme le fonctionnaire restent principalement animés par l'idée de la toute-puissance de l'administration. Pour l'utilisateur, ce qui importe avant tout n'est pas le texte lui-même, mais l'interprétation concrète qu'en donne le fonctionnaire et l'usage qu'il en fait. Quant au fonctionnaire, en particulier les chefs de service, il souhaite souvent garder une marge d'appréciation sur la portée des textes.

La demande de documents n'étant pas perçue comme une attitude « naturelle » de l'utilisateur, la réaction du fonctionnaire face au demandeur est ambivalente, associant méfiance et bonne volonté. Le fonctionnaire fait en général preuve d'une grande bonne volonté lorsque l'utilisateur lui demande des informations, allant parfois jusqu'à lui transmettre des informations qui devraient en principe rester secrètes. En matière d'urbanisme, « je transmets des informations officieusement, mais je ne communique pas les documents » indique un rédacteur d'une mairie de 10 000 habitants. « Je ne communique pas le texte, mais l'interprétation que j'en fais » ajoute un responsable d'établissement public. La volonté d'*expliquer*, d'informer oralement est largement répandue : « nous cherchons à être compris de l'utilisateur » (cadre d'un organisme privé gérant un service public), « le problème n'est pas seulement de remettre des documents à l'utilisateur, mais aussi de lui expliquer ce qu'il peut en faire » (documentaliste d'une Chambre de commerce). Cette bonne volonté conduit parfois les fonctionnaires à surmonter certains obstacles matériels : la demande de documents étant assez rare « nous donnons gratuitement les photoco-

62. Les guides d'information et les plaquettes de présentation des administrations évoquent rarement la loi du 17 juillet 1978. Quand celle-ci est signalée, notamment dans les guides des droits et démarches de l'utilisateur (pages roses de l'annuaire téléphonique et, en Picardie, le « guide des droits et démarches » consultable par minitel et géré par le Conseil régional), elle figure dans la rubrique « justice », c'est-à-dire qu'elle est présentée uniquement sous son aspect contentieux. L'information donnée est en outre ambiguë, l'annuaire téléphonique indiquant « vous pouvez obtenir la consultation de tout document administratif vous concernant », ce qui peut amener l'utilisateur à penser que seuls sont communicables les documents nominatifs le concernant personnellement.

pies » dit un cadre d'un service extérieur du ministère de l'Education nationale.

Mais à cette bonne volonté se joint aussi un sentiment de méfiance. Bien souvent, le fonctionnaire s'interroge sur les raisons qui conduisent l'usager à demander tel ou tel document et soupçonne parfois un usage « illégitime » du document : « nous ne communiquons pas des listes d'adresses (par exemple d'associations) quand le demandeur veut en faire un usage commercial » (fonctionnaire de préfecture). Une attitude analogue se retrouve chez les fonctionnaires des centres des impôts qui refusent de communiquer des informations fiscales « lorsque le demandeur risque d'avoir l'intention de nuire à autrui ». Bien que la loi du 17 juillet 1978 n'impose aucune motivation, le demandeur ne devant justifier d'aucun intérêt particulier à la demande de document, dans la pratique, les administrations craignent un mésusage de cette loi. La méfiance du fonctionnaire saisi d'une demande est par ailleurs liée au respect de la hiérarchie. Le fait de communiquer un document est perçu par le fonctionnaire comme un engagement de responsabilité. Un secrétaire d'une mairie de 10 000 habitants s'exprime ainsi : « quand une personne demande à consulter les registres des délibérations du Conseil municipal, aucun problème. Mais quand elle demande une photocopie, ça nous pose un problème. Avons-nous le droit de faire une photocopie du registre ? Faire une photocopie, c'est un engagement de la part de celui qui la fait. Supposez qu'il y ait un problème au Conseil municipal, le maire ne va-t-il pas nous reprocher d'avoir fait la photocopie ? ». Dans une telle hypothèse, la réaction du fonctionnaire est d'éviter de prendre des risques. Pour se couvrir contre de tels risques, le fonctionnaire demande des assurances : il souhaiterait ainsi disposer d'une liste précise des documents communicables ou s'abriter derrière un avis de la CADA pour justifier son refus de communiquer. La méfiance concerne parfois le document lui-même : « lorsque le document ne me paraît pas fiable, je ne le communique pas » précise un responsable d'un établissement public. En résumé, le droit de communication n'est pas réellement respecté et admis, le fonctionnaire en restant le plus souvent au stade du simple devoir d'information orale : « je donne les renseignements mais j'évite d'aller au-devant d'une éventuelle demande de documents » (cadre d'une direction départementale des Postes).

Dans une large mesure, l'effectivité de la loi dépend de l'attitude des fonctionnaires ; elle suppose une évolution des mentalités, un changement d'état d'esprit consistant à considérer comme naturelles la curiosité de l'usager et la transparence de l'administration. Mais cette effectivité dépend aussi — et peut-être surtout — de l'attitude des administrés. Comme le souligne Michel Crozier, « le problème des administrés n'est plus un problème de négociation ou de coopération, mais un problème d'accès ⁶³. L'usager répugne à entrer spontanément en contact avec l'admini-

63. M. Crozier, *Où va l'administration française ?*, Les éditions d'organisation, 1974, p. 24.

nistration, ce que le fonctionnaire traduit par un « manque de curiosité du public ». Mais les agents publics reconnaissent par ailleurs une évolution du comportement de l'utilisateur qui prend progressivement conscience de ses droits : « les gens sont de plus en plus au courant de cette loi » (sous-préfet), « ils commencent à savoir que l'administration ne peut pas refuser la communication de documents administratifs » (agent d'une inspection académique). Toutefois cet accès du public à l'information administrative se heurte encore à de nombreux obstacles.

II. — LES OBSTACLES A L'ACCES A L'INFORMATION ADMINISTRATIVE

Le terme « accès » désigne à la fois une possibilité (un droit) et une voie c'est-à-dire un ensemble de procédures et de conditions matérielles permettant l'exercice effectif de ce droit. Dans les deux cas, des obstacles se dressent, rendant impossible ou difficile l'accès aux informations administratives. Les obstacles sont d'abord juridiques, la loi prévoyant une série d'exceptions au principe de communication, permettant ainsi la persistance du secret (A). Mais d'autres obstacles parsèment aussi les voies qui mènent aux documents administratifs communicables. Nous tenterons d'en dresser une typologie, suivie d'une présentation des principaux remèdes susceptibles de les lever (B).

A) *La persistance du secret*

La notion de secret continue de provoquer chez les fonctionnaires des réactions ambivalentes. D'un côté, le secret est dénié (« chez nous, on n'a rien à cacher »), ou apparaît quelque peu honteux et par définition indicible (« nous avons des documents secrets, mais je ne peux pas vous dire lesquels »). Mais d'un autre côté, le secret a perdu beaucoup de son mystère (« la loi a permis de démystifier la notion de secret ») et rares sont les fonctionnaires qui refusent aujourd'hui d'aborder ce sujet. Le secret conserve cependant une partie de son mystère. La définition juridique du secret laisse subsister bien des zones d'ombre qui tiennent notamment à l'imprécision des termes mêmes de l'article 6 de la loi⁶⁴. Mais on constate surtout un écart important entre le texte et la pratique. Notre objet est d'examiner d'une part comment les agents des administrations et des collectivités locales interprètent la notion de secret et quelle étendue ils lui confèrent (1), d'autre part d'analyser les pratiques de la non communication qui vont souvent bien au-delà de la définition juridique du secret (2).

64. Cf. *supra* les articles de P. Belin et de D. Lochak.

1) *Figures du secret*

A la question « y a-t-il des document ou des catégories de documents que vous ne pouvez pas communiquer au public ? », 81 % des administrations et des collectivités locales répondent « oui » (87 % des administrations et 70 % des collectivités locales). Les seuls services qui répondent « non » sont des petites communes et quelques rares administrations qui sont d'autant plus transparentes qu'elles ont peu de documents à communiquer. La très grande majorité des administrations et des collectivités locales affirment donc détenir des documents secrets, dont certains sont parfois l'objet de demandes de communication de la part du public. A la question suivante « vous est-il arrivé de refuser à un usager la communication d'un document administratif ? », 39 % des services répondent « oui » (45 % des administrations, 30 % des collectivités locales). Si les cas de refus semblent, d'après les informations recueillies lors des entretiens, assez rares, il est intéressant de savoir quels types de documents ils concernent. Les réponses à la question « si oui, pouvez-vous préciser quels types de documents ? » permettent de dresser une typologie des documents secrets. La moitié des réponses concernent *les documents nominatifs*, non communicables aux tiers. Il s'agit aussi bien d'actes individuels (arrêtés nominatifs) que de dossiers d'agents publics, de listes électorales, de fichiers manuels, de listes d'adresses, de fiches de paie demandées par un conjoint séparé ou divorcé, ou encore, dans le cas des mairies, d'actes d'état civil. On peut relever que la notion de « document nominatif » est entendue dans un sens très extensif, et non conforme à la jurisprudence de la CADA et des juridictions administratives. Pour beaucoup de fonctionnaires, est nominatif le document qui contient le nom d'une personne, même si aucune appréciation ou jugement de valeur ne sont portés sur elle. L'autre moitié des réponses renvoie aux différentes hypothèses énumérées par l'article 6 de la loi. Sont le plus souvent cités, par ordre de fréquence décroissante :

— les documents couverts par le *secret industriel et commercial* : délibérations des commissions d'adjudication, appels d'offre, rapports du comité d'examen des entreprises en difficulté, dossiers relatifs aux procédés de fabrication...

— les documents couverts par le *secret fiscal* : procès-verbaux de la commission départementale des impôts, rapports de vérification, dossiers de contrôle fiscal...

— les documents couverts par le *secret médical* : placement d'office des aliénés, dossiers médicaux...

— les documents relatifs à la *sécurité publique* : en particulier les procès-verbaux de gendarmerie ou de police.

A cette liste indicative, il convient d'ajouter les documents provisoires ou inachevés (dossiers préparatoires aux délibérations du conseil municipal, autorisations d'occupation du sol en cours d'étude...), certains documents relatifs aux affaires sociales ou à l'emploi (tels que des demandes d'aide sociale, des rapports d'enquête sur les accidents du travail)

et enfin des documents considérés comme non administratifs (documents judiciaires, correspondances « privées » entre fonctionnaires...). Nous ne pouvons citer ici tous les documents mentionnés : cette liste suffit à montrer que les documents secrets restent nombreux, et surtout que leur délimitation reste floue et variable (certaines mairies qualifient de secrets des documents que d'autres estiment communicables).

Beaucoup de fonctionnaires ont retenu de la loi non pas tellement le principe de communication, mais plutôt l'exception concernant les documents secrets, prenant ainsi à revers la volonté du législateur. Comme le dit un fonctionnaire territorial : « la loi a surtout servi à définir les documents secrets », et donc à légitimer les refus de communication. D'ailleurs plusieurs fonctionnaires et agents locaux se plaignent de ne pas disposer d'une liste précise des documents non communicables, alors même que la loi impose cette détermination (ce qui est au moins le signe d'une mauvaise circulation des textes au sein des services). Quand le caractère communicable d'un document leur paraît douteux, ils préfèrent s'abstenir de le communiquer. Au-delà du secret « légal », les pratiques de la non communication sont nombreuses et diversifiées.

2) *Pratiques de la non communication*

Comment les fonctionnaires se représentent-ils le secret, et comment le justifient-ils ? Nous avons vu que le secret concerne d'abord la nature du document. C'est ainsi que, dans un cas sur deux, le document secret est un document nominatif. Le premier argument invoqué est, par-là même, la défense de la vie privée et la protection des libertés individuelles. Le fonctionnaire réagit ici à la fois en tant qu'agent public et en tant qu'usager. Il estime que le citoyen qui transmet des informations personnelles à une administration ne souhaite pas que ces informations puissent être communiquées à tous. « Nous ne communiquons pas les documents comportant des informations personnelles par souci de protéger la liberté du citoyen » dit un agent d'une direction départementale de la protection civile ; « nous refusons de communiquer tout document pouvant porter atteinte à un contribuable » ajoute un responsable d'une direction départementale des services fiscaux. La justification de la protection de la vie privée est d'ailleurs dans certains cas un alibi commode permettant d'occulter d'autres motivations moins avouables ou moins nobles (souci de garantir l'efficacité de l'action administrative, notamment en matière répressive, crainte des effets de la diffusion d'une information, ou simplement doute quant au caractère communicable du document). A travers la protection de la vie privée, c'est plus largement la distinction entre public et privé qui est en jeu. Ce qui relève du « privé », y compris les « correspondances personnelles entre fonctionnaires et élus locaux », ou encore « des études réalisées, pour le compte de l'administration, par des laboratoires ou des bureaux d'étude privés » est considéré comme non communicable. D'ailleurs, précise un fonctionnaire, « cela n'intéresse pas le public ». Toute curiosité du public pour le fonctionnement interne et

« privé » des administrations apparaît suspecte aux yeux des agents publics qui, de toute façon, s'estiment les mieux placés pour déterminer ce qui peut intéresser les usagers.

A ce premier argument, qui tend à assimiler les documents « publics » aux documents communicables, se joint un argument relatif aux conséquences éventuelles de la communication du document. D'une manière générale, le fonctionnaire évite de communiquer un document que le demandeur pourrait ensuite utiliser contre l'administration, voire contre l'agent qui le lui a communiqué : « les lettres du préfet, je ne les communique pas, parce que ça peut soulever des problèmes » (directeur d'un établissement public). Dans certains cas, lorsque le fonctionnaire craint ou suspecte une utilisation « illégitime » du document, il cherche à se couvrir en demandant à l'utilisateur de remplir une déclaration par laquelle il s'engage à ne pas faire un usage commercial du document (par exemple pour des listes d'adresses) ou à ne pas l'utiliser dans le but de nuire à autrui (par exemple pour des documents fiscaux). De telles précautions sont prises notamment par certaines préfectures ou directions départementales des services fiscaux. On voit par-là que la notion de secret est essentiellement *relative*. La moitié des documents secrets (nominatifs) ne le sont qu'à l'égard des tiers. Parmi les autres, l'étendue du secret varie selon la plus ou moins grande confiance qu'inspire l'utilisateur. Or nous avons vu que le fonctionnaire a plutôt tendance à adopter une attitude méfiante, d'autant que la demande de documents lui paraît parfois manifester une certaine agressivité de l'utilisateur à l'égard de l'administration. Bref, le secret est fonction non seulement de la *nature du document*, mais aussi de la *personnalité et du comportement de l'administré*. Le problème du secret se pose aussi de manière très différente selon les administrations et les services. Dans les petites communes où « tout le monde connaît tout le monde », les cas de secret sont rares, y compris pour les documents préparatoires que l'on divulgue « officieusement » et sans protocole. Dans les grandes villes en revanche l'utilisateur devient « un tiers » à qui la mairie ne communique pas facilement des informations sensibles par crainte de l'usage qu'il pourrait en faire. Chaque administration ressent très différemment la question du secret : un service départemental des archives, qui reçoit principalement des chercheurs connus du personnel, a peu à craindre d'utilisateurs qui « respectent la déontologie de la recherche », alors qu'un bureau de recrutement militaire, un commissariat de police ou un hôpital sont confrontés à la difficile conciliation du droit à l'information du public et de la nécessaire protection d'un secret propre à leur type d'activité.

Parmi les multiples pratiques de la non communication, on peut relever celle de l'occultation d'une partie du document communiqué (derniers chiffres des numéros de téléphone appelés par une personne, communication partielle de certains appels d'offre...) et la protection plus ou moins effective du secret selon l'importance attribuée au document convoité par l'utilisateur. Dans certaines hypothèses, lorsque le responsable d'un service ne souhaite pas communiquer lui-même le document, il le

fait transmettre à l'usager par un tiers : « la CADA a dit que nous devons fournir le document. C'est ce que nous avons fait en le remettant au maire, qui l'a ensuite transmis à l'usager » (responsable d'une administration fiscale), ce qui est une façon de ne pas se déjuger à la suite d'un refus initial de communication. La communication peut dans d'autres cas être tardive (« ce document est communicable, mais il faut attendre un certain délai », notamment pour ce qui concerne les copies du baccalauréat consultables dans les rectorats), ce qui a parfois pour effet de décourager le demandeur ou de diminuer la valeur de l'information, par exemple en matière de projets d'urbanisme.

En pratique, chaque administration règle au coup par coup ses problèmes relatifs à la non communication. Rares sont les services qui, en cas de doute, demandent conseil à la CADA. De nombreux fonctionnaires, y compris certains chefs de service, déclarent ignorer l'existence de cette commission (même parmi ceux qui disent connaître la loi du 17-7-78) et seulement 16 % des services (21 % des collectivités locales et 13 % des administrations) ont déjà eu des contacts avec elle⁶⁵. Quant aux usagers victimes d'un refus de communication, ils saisissent rarement la CADA (dans 12 % des cas de refus) et encore plus rarement les juridictions administratives (dans 3 % des cas). Le contentieux est donc peu fréquent, l'usager renonçant le plus souvent à obtenir le document qu'il réclamait.

Le citoyen se heurte parfois au refus du fonctionnaire qui se retranche derrière la loi ou la hiérarchie, mais il rencontre aussi bien d'autres obstacles dans sa recherche de l'information administrative. En vue de lever ces obstacles, les fonctionnaires, les élus et les personnels des collectivités locales proposent eux-mêmes un ensemble de remèdes.

B) *Des obstacles aux remèdes*

Les agents des administrations et des collectivités locales en contact direct avec les usagers sont sans doute les mieux placés pour déceler les obstacles pratiques qui limitent l'accès du public à l'information administrative et pour proposer des moyens susceptibles d'améliorer la communication entre l'administration et les administrés. Mais leurs représentations, souvent inspirées de leur propre expérience, sont aussi fonction du type de service auquel ils appartiennent et des réformes déjà mises en œuvre au sein de ces services.

65. Rappelons que notre échantillon inclut la plupart des administrations et des collectivités locales de Picardie citées dans les rapports de la CADA, ce qui conduit à surévaluer le pourcentage réel des services ayant eu des contacts avec cette Commission.

1) *Typologie des obstacles*

En dehors des obstacles juridiques que nous avons déjà évoqués⁶⁶, on peut dénombrer trois types d'obstacles, situés sur des plans très différents, et dont l'importance est croissante : il s'agit d'obstacles matériels, culturels et idéologiques.

a) *Obstacles matériels*

Les obstacles d'ordre matériel, bien qu'ils puissent paraître secondaires, ne doivent pas être négligés. Ce sont d'ailleurs ceux qui sont le plus souvent évoqués par les fonctionnaires et les agents des collectivités locales, ce qui est peut-être aussi un moyen d'éluder les autres. Ces obstacles tiennent essentiellement au manque de moyens en locaux et en personnels. Plus de la moitié des administrations et des collectivités locales de la région ne disposent pas d'un service ou même d'un agent chargé de l'information. Lorsqu'un tel service existe, les locaux sont souvent mal adaptés à l'accueil du public et à la communication des documents⁶⁷. Les raisons invoquées sont nombreuses. Les unes concernent la rareté de la demande qui ne justifierait pas de tels investissements, d'autres l'absence de crédits prévus pour la reproduction de documents administratifs à l'usage du public. Très peu de services consacrent une ligne de leur budget à cette question. Mais l'argument le plus souvent invoqué pour justifier l'impossibilité matérielle de communiquer une copie des documents est l'absence d'une régie de recettes, qui interdit au service d'encaisser les sommes correspondantes au paiement des photocopies. Prenons un exemple de pathologie de la vie quotidienne des administrations, qui nous est présenté par un agent d'une inspection académique : « lorsque le demandeur l'exige, nous devons fournir des photocopies payantes des documents. Mais notre administration n'a pas de droit de perception, elle n'a pas de régie. Elle doit renvoyer le demandeur à la perception des impôts où sera payée la photocopie en échange d'un acquit qui sera remis à notre administration. Mais le problème réside dans le fait que l'argent rentre dans les caisses du ministère du Budget et non dans celles de notre administration qui fournit la machine et le papier. En pratique, nous renvoyons le demandeur dans le lieu le plus proche où il pourra consulter le document ». De louables soucis d'économie constituent ainsi de réels obstacles à l'information. Les problèmes matériels liés à la

66. La loi du 17-7-1978 est imprécise et pose de nombreux problèmes d'interprétation, notamment en ce qui concerne la notion de document secret. En outre cette loi se superpose à d'autres textes (loi informatique et libertés, loi concernant les archives, code des communes...) avec lesquels elle ne se coordonne pas toujours de manière harmonieuse. C'est ainsi que le demandeur de documents communaux peut invoquer, à son choix, la loi du 17-7-1978 ou le code des communes. Quant à la notion de fichier, elle pose de délicats problèmes de répartition entre les deux lois de 1978.

67. Même les grandes villes et les principales administrations disposent très rarement d'une salle spécialement conçue pour permettre au public de consulter sur place des documents administratifs.

reproduction des documents sont d'ailleurs souvent évoqués : « nous n'avons aucun budget pour reproduire les documents pour le public » (sous-préfecture), « nous n'avons pas de photocopieuse payante à la disposition du public », « le public a le droit de consulter le budget, mais il n'a pas le droit de prendre des copies du budget » (commune de 10 000 habitants). Parfois, la bonne volonté du fonctionnaire supplée ces difficultés : « on divulgue les informations officieusement... enfin nous donnons les explications que l'on peut, mais ce n'est pas une pièce officielle » (services techniques d'une mairie). Dans bien des cas, le service refuse purement et simplement les photocopies : « les usagers peuvent demander communication sur place de leur dossier » (agent d'une caisse primaire d'assurance maladie). Le manque de personnels qualifiés, formés à la communication est fréquemment invoqué⁶⁸. Le fonctionnaire qui est en contact direct avec l'utilisateur n'est pas toujours habilité à délivrer des documents. Mais les agents se plaignent surtout de leur absence de disponibilité pour répondre aux demandes d'information du public. Les horaires d'ouverture des services limitent parfois les possibilités effectives d'accéder aux documents : ainsi le maire d'une commune de 4 000 habitants a-t-il « fixé les horaires de consultation des documents administratifs à un vendredi par mois ». Le maire d'une petite commune rurale estime pour sa part que « la loi n'est pas adaptée aux petites communes qui n'ont pas les moyens de faire face à des demandes nombreuses de documents ». Mais ce même maire d'une commune de 500 habitants reconnaît par ailleurs que les demandes ne sont pas en réalité très fréquentes.

b) *Obstacles culturels et psychologiques*

Les obstacles matériels ne sont pas négligeables, mais ils sont sans doute plus facilement surmontables que les obstacles culturels et psychologiques⁶⁹. Ces derniers découlent à la fois des représentations des fonctionnaires et de celles des usagers. Le fonctionnaire juge l'utilisateur passif (« il y a un manque d'effort du citoyen pour aller vers leur administration » estime un agent d'une direction départementale des services fiscaux), méfiant (« l'utilisateur croit parfois qu'on tient sur lui un gros dossier qu'il va pouvoir donner à son avocat », agent d'une direction régionale des télécommunications), mais aussi agressif (« depuis qu'il sait qu'il a le droit d'obtenir des documents, l'utilisateur est moins aimable avec nous », agents d'une inspection académique et d'une CPAM). Certains se plaignent que le « contribuable [ait] trop de droits face à l'administration fiscale » (agent d'un centre des impôts). Bien que conscient de son devoir d'information à l'égard des usagers, le fonctionnaire reste cependant hésitant à communiquer des documents « qui appartiennent à l'administration », ce qui est l'indice d'une

68. Ainsi, dans une direction régionale des douanes, deux agents sur quatre-vingt sont chargés de l'information, mais ils exercent cette tâche en complément à d'autres fonctions.

69. Le problème des régies de recette est certainement facilement résoluble, à condition qu'on en prenne la peine.

conception quasi patrimoniale des documents administratifs. Si la loi du 17-7-78 ne provoque guère de réactions négatives, elle suscite avant tout une certaine *distanciation*. C'est ainsi que le maire d'une commune de 2 000 habitants affirme « moi, les relations entre l'administration et les administrés, ça ne m'intéresse pas. Nous sommes une commune, pas une administration ». Ce type de réponse émane aussi de fonctionnaires qui la justifient en invoquant le fait que, dans leur service, « le contact avec le public n'est pas notre vocation principale ». Bref, « cette loi est sans doute une bonne chose, mais elle ne nous concerne pas directement ». Désintérêt pour le problème, absence de motivation, réflexe traditionnel de rétention de l'information figurent parmi les principaux obstacles psychologiques. La personnalité du chef de service, plus ou moins sensible au problème de l'information, est un autre facteur important : « il existait dans notre tribunal un service de consultations juridiques gratuites. Le président a décidé de le supprimer car il estimait que cela relevait plus de la compétence des avocats » (greffier d'un tribunal de grande instance), « nous avons depuis cette année un budget information, car notre nouveau directeur est favorable à l'information » (agent d'une direction départementale des services fiscaux). Enfin, sur le plan culturel, c'est un truisme et un euphémisme de dire que le langage administratif n'est pas toujours clair pour l'utilisateur. La transparence suppose la communication, mais elle implique aussi la clarté. Il y a sur ce point une contradiction entre « la demande de l'utilisateur d'être reconnu » (service départemental des anciens combattants), de garder un minimum d'autonomie et de distance à l'égard de l'administration, et sa demande d'assistance en vue de lui expliquer le sens d'un document, de lui « traduire » le langage administratif. Demander la communication d'un document administratif suppose de la part de l'utilisateur un ensemble de dispositions culturelles qui sont très inégalement partagées. Il faut connaître l'existence du document, sa désignation précise, le service qui le détient... Il faut aussi entreprendre la démarche, oser demander la consultation ou la copie du document. Toutes ces conditions impliquent le plus souvent que le demandeur soit ou s'estime en mesure de lire et d'interpréter le document, qu'il connaisse suffisamment les dédales des services et des procédures.

c) *Obstacles idéologiques*

Par-delà les obstacles culturels, les obstacles idéologiques sont peut-être les plus difficiles à surmonter. Ainsi que le soulignent plusieurs fonctionnaires « le problème de l'information, c'est que c'est une forme de pouvoir, qui est donc liée à la politique » (agent d'une direction régionale des affaires culturelles). En effet, détenir une information, c'est détenir un pouvoir, une capacité d'action. L'information est un bien que l'on hésite à partager, un capital qu'il faut gérer efficacement, un privilège que l'on protège. Comme tout bien, plus l'information est précieuse, plus on a tendance à la retenir. Plus elle est sensible, plus elle est difficile à acquérir par l'utilisateur.

Les agents des administrations et des collectivités locales estiment normal que l'usager fasse un « effort » pour acquérir l'information. Celle-ci n'est jamais donnée gratuitement, elle s'acquiert par l'effort qui sera d'autant plus facilement couronné de succès que le demandeur disposera d'appuis au sein même des administrations. La circulation de l'information administrative n'est pas « libre » au sens où elle serait ouverte également à tous. Chaque administration a ses partenaires privilégiés auxquels elle distille sélectivement les informations les plus importantes et les plus utiles.

Pour tenter de remédier, au moins partiellement, à ces différents obstacles, les fonctionnaires proposent plusieurs solutions.

2) Remèdes envisagés

Les remèdes envisagés par les agents des administrations et des collectivités locales sont multiples et hétérogènes. Nous nous limiterons aux principaux, en essayant de dégager les grandes lignes d'orientation. Celles-ci peuvent être définies à partir des trois thèmes qui reviennent le plus fréquemment au cours des entretiens : *simplifier*, *diversifier*, *personnaliser*. Les propositions des fonctionnaires s'inspirent le plus souvent d'expériences déjà en cours de réalisation, et dont ils souhaitent l'extension et surtout l'application effective.

a) *Simplifier*

La simplification constitue la première revendication des usagers⁷⁰, mais aussi des agents publics. Ces derniers souhaitent une simplification du contenu de l'information, des formulaires, du langage administratif, et plus généralement de la réglementation. Simplifier signifie pour eux à la fois clarifier et traduire⁷¹. Par exemple, en vue de rendre plus claires les modalités d'application de la loi du 17-7-78, un secrétaire général de mairie suggère que chaque administration publique périodiquement une liste des principaux documents communicables susceptibles d'intéresser le public. Mais on peut se demander si ce souhait ne traduit pas un désir du fonctionnaire de se prémunir contre les demandes illégitimes de documents et de garder une maîtrise de la détermination des documents communicables. D'autres fonctionnaires proposent de simplifier les procédures d'accès aux documents administratifs et notamment de raccourcir les délais de saisine de la CADA et des juridictions administratives. Dans le même sens, il suggèrent que la CADA se rapproche des administrés en se décentralisant et en désignant des correspondants ou des délégués dans les départements.

70. Voir notamment le sondage réalisé en septembre 1983 par l'I.F.O.P. pour le compte du secrétariat d'Etat chargé de la Fonction publique, *La fonction publique en 1983*, La documentation française, 1984, p. 335.

71. Ainsi que le remarque P. Sabourin, le droit à l'information du public recouvre en fait trois éléments distincts mais complémentaires : le droit d'accès aux documents administratifs, le droit d'accès aux renseignements administratifs et le droit d'accès au langage administratif, *D.*, chr., 1978, p. 62.

La clarification a aussi pour objet de faciliter l'accès matériel des usagers aux administrations, en particulier par un fléchage des services. Dans la même optique, certains fonctionnaires proposent que l'administration recrute des bénévoles qui seraient chargés de traduire le langage administratif aux usagers, de les assister dans leurs démarches, de les guider dans le dédale des bureaux. Ce recours aux bénévoles, que certaines administrations telles que les services fiscaux ont déjà expérimenté, peut signifier aussi bien une remise en cause des prérogatives de l'administration qu'un manque d'intérêt ou de disponibilité des fonctionnaires pour remplir ces tâches. Cette proposition est en tout cas significative d'une volonté des administrations de diversifier leurs moyens d'action.

b) *Diversifier*

En vue d'améliorer l'information des usagers, les agents publics souhaitent avant tout une diversification des supports d'information. L'utilisation du minitel, des panneaux électroniques ainsi que des techniques audio-visuelles est fréquemment évoquée. Les administrations devraient aussi se rapprocher des administrés et multiplier les lieux d'information, en ouvrant des antennes ou des relais dans les mairies, en rendant les locaux plus accessibles et plus accueillants⁷². Le fonctionnaire devrait aller à la rencontre de l'utilisateur et contribuer à sa formation en participant notamment aux cours d'instruction civique dans les écoles. Le thème de la formation civique des citoyens est très fréquemment évoqué au cours des entretiens. Cette formation devrait être adaptée à chaque catégorie d'administrés.

La diversification s'applique enfin aux ressources financières de l'information. Plusieurs fonctionnaires interrogés mentionnent ainsi le recours à la publicité privée en vue de financer les publications administratives. L'idée selon laquelle l'administration devrait dans certains domaines, s'inspirer des techniques du secteur privé tend à se répandre dans la fonction publique, même si elle s'accompagne parfois, comme on l'a vu, de critiques adressées à certaines administrations qui font « de la publicité plutôt que de l'information du citoyen ». Mais surtout l'amélioration de la *qualité* de l'information est un souhait très largement partagé : l'administration devrait, disent certains agents, évaluer l'efficacité de ses campagnes d'information et mieux les adapter aux différents publics visés⁷³. On rejoint ici la troisième préoccupation des fonctionnaires qui concerne la personnalisation de l'information.

72. La ville d'Amiens se propose ainsi d'ouvrir, en centre-ville, une salle spécialement conçue pour la consultation et la communication des documents administratifs. Elle a par ailleurs créé plusieurs mairies-annexes dans les quartiers périphériques de la ville, ainsi que des mairies mobiles.

73. La création de « cercles de qualité » est une réponse possible aux problèmes de l'information. Voir en ce sens I. Orgogozo, « Des cercles de qualité dans l'administration, pourquoi pas ? », *Regards sur l'actualité*, n° 116, 1985, p. 23. En Picardie, un cercle de qualité a par exemple été institué dans le service de duplication des impôts. Voir *Le Courrier Picard*, 20 janvier 1988. Cette expérience a été présentée aux Rencontres nationales de l'Innovation et de la Qualité organisées à Paris par le ministère de la Fonction Publique le 13 janvier 1988.

c) *Personnaliser*

La diversification des techniques de l'information devrait s'accompagner d'une meilleure adaptation du support et du contenu de l'information au public visé. L'idée selon laquelle il n'existe pas un public mais des publics de l'administration revient souvent dans les propos des fonctionnaires, ce qui est le signe d'une évolution de la notion d'égalité des usagers dans l'esprit des agents publics. L'expression la plus souvent utilisée est celle d'information ou de public « ciblés ». Certains fonctionnaires proposent par exemple de traduire dans les principales langues étrangères des travailleurs immigrés les documents administratifs qui les concernent le plus directement. La personnalisation concerne plus largement l'ensemble des relations entre les administrations et les administrés. Dans ce domaine, il s'agirait parfois d'appliquer effectivement ce qui est déjà prévu : la levée de l'anonymat des fonctionnaires, la personnalisation du courrier et le développement des contacts téléphoniques⁷⁴.

La personnalisation suppose aussi le dialogue, la reconnaissance à l'utilisateur du droit à la parole, et même à la critique. Cela implique la multiplication des comités d'usagers, des réunions d'information, des débats publics. Mais on sait que l'utilisateur reste, en ce domaine, souvent réticent, estimant que « ce n'est pas son rôle » de prendre la place du fonctionnaire et de participer au fonctionnement des administrations⁷⁵.

Les remèdes envisagés par les agents publics se caractérisent par un souci de pragmatisme. Ils correspondent rarement à des mesures réellement nouvelles, mais expriment plutôt une volonté des fonctionnaires de mieux adapter les mesures existantes à l'évolution des besoins des différents usagers. Pour beaucoup de fonctionnaires, l'amélioration des relations avec le public constitue un enjeu important, l'information étant une condition essentielle de cette amélioration. L'idée de transparence semble progressivement être de mieux en mieux admise : « les mentalités des fonctionnaires ont changé » (agent d'un centre des impôts) ; grâce à l'information « une certaine amélioration du rapport avec l'utilisateur s'est produite » (agent d'une caisse primaire d'assurance maladie). Mais en même temps, beaucoup de fonctionnaires ont aussi le sentiment que les relations avec les usagers deviennent de plus en plus difficiles et que les mesures d'amélioration ne sont guère efficaces : « les gens sont rebutés par l'administration, il y a une mauvaise information » (agent d'une trésorerie générale). Plusieurs de nos interlocuteurs soulignent ainsi les conséquences négatives d'une information mal diffusée ou mal comprise, le problème de l'information étant à la fois quantitatif et qualitatif.

74. Le Centre d'études des systèmes d'information des administrations (CESIA) souligne le retard de l'administration française en matière d'utilisation du téléphone. Cf. CESIA, *L'administration branchée*, La documentation française, 1985.

75. F. Rangeon, « Le public face à l'administration », in *La communication administration-administrés*, p. 89.

Au total, les fonctionnaires interrogés sont prolixes sur les propositions concrètes d'amélioration des relations avec le public, ce qui est peut-être révélateur du malaise qu'ils ressentent. Un scepticisme largement partagé quant à l'effectivité et à l'efficacité réelle de telles réformes s'accompagne souvent d'une absence de curiosité sur les raisons profondes de ce malaise. La loi sur l'accès aux documents administratifs est jugée dans l'ensemble peu effective, elle provoque surtout des réactions d'attentisme et de distanciation parmi les fonctionnaires. Bref, la révolution juridique et administrative annoncée ne s'est pas produite. Mais cette loi a cependant contribué à faire évoluer les mentalités, ses effets symboliques étant susceptibles d'accroître dans l'avenir ses effets pratiques.

*
**

L'étude des conditions d'accès à l'information administrative en Picardie permet de dégager deux enseignements principaux, concernant l'effectivité de la loi du 17 juillet 1978 et la pratique du secret. Une durée de dix ans est sans doute nécessaire mais non suffisante pour mesurer l'effectivité d'une loi qui ne peut produire ses effets qu'à long terme. Finalement, comme le remarque un fonctionnaire « cette loi pose peu de problèmes majeurs dans les administrations. Elle a été acceptée parce qu'elle est venue à un bon moment. Depuis longtemps la pratique du secret était contestée, et les esprits étaient préparés à cette évolution ». Le fait que la loi provoque peu de réactions négatives chez les fonctionnaires s'explique peut-être par le caractère prudent, partiel et pédagogique de son application. Tout en contribuant à faire évoluer les représentations, elle n'a pas bouleversé les habitudes du fonctionnaire et elle n'a guère perturbé le fonctionnement des administrations. Au total, c'est par la pédagogie, par la persuasion plutôt que par la contrainte que cette loi commence à entrer dans les mœurs. Une effectivité réduite est en ce sens un gage de succès plutôt que le signe d'un échec. L'effectivité est ici plus qualitative que quantitative.

Quoiqu'il en soit de l'effectivité du droit à l'information, le problème du secret demeure posé. D'une part la transparence totale de l'administration est une utopie ; elle serait sans doute plus à craindre qu'à espérer. D'autre part et surtout, l'administré réclame, parallèlement au droit à l'information, un droit au secret. La question posée aujourd'hui aux administrations et aux collectivités locales n'est donc pas seulement d'élargir le droit à l'information, mais de concilier le droit à l'information et le droit au secret. Cette difficile conciliation, qui pose des problèmes spécifiques à chaque type de service, est sans doute l'une des explications principales de l'effectivité partielle de la loi du 17-7-1978. La transparence n'est pas en effet le simple envers du secret. La pratique de la transparence engendre l'apparition de nouveaux secrets, que ce soit pour des motifs d'intérêt général ou de protection de la vie privée. Enjeu des relations de pouvoir entre l'administration et les usagers, le droit à l'information, loin d'être un droit acquis, reste aujourd'hui un droit à conquérir.

ANNEXE

COMPOSITION DE L'ECHANTILLON (base 94)

COLLECTIVITES LOCALES (base 33) :

Communes de plus de 10 000 habitants	25 %
Communes de 2 000 à 10 000 habitants	45 %
Communes de moins de 2 000 habitants	25 %
Région et départements	5 %

Remarque : sur-représentation des communes de plus de 2 000 habitants.

ADMINISTRATIONS ET SERVICES PUBLICS (base 61) :

1) *Statut juridique*

Services extérieurs de l'Etat	68 %
Etablissements publics	17 %
Organismes privés gérant un service public	5 %
Juridictions	10 %

2) *Secteur d'activité*

Affaires sociales	20 %
Urbanisme	10 %
Préfectures et sous-préfectures	10 %
Juridictions	10 %
Economie, finances	8 %
P.T.T.	8 %
Culture	6 %
Commerce et artisanat	6 %
Recherche, industrie	5 %
Armée, police	5 %
Agriculture	5 %
Divers	7 %

Remarque : sous-représentation des secteurs suivants : enseignement, jeunesse et sports, tourisme.