

LES ASSOCIATIONS FACE A L'INFORMATION ADMINISTRATIVE : LE CAS DE L'ENVIRONNEMENT

PAR

Calliope SPANOU

*Docteur d'Etat en Science Politique
chargée d'enseignements à l'Université d'Amiens*

Le secret a toujours été l'apanage du pouvoir ; il est aussi un moyen privilégié de structuration d'un champ social, en tant que principe de construction et de classement des groupes ; alliances et conflits profitent des propriétés ségrégationnistes du secret, qui engendre et renforce la puissance de celui qui les maîtrise. Garder jalousement son secret permet de dominer l'allié et de désarmer l'adversaire.

Le secret administratif n'est dans ce cadre qu'une expression de l'inégalité de fait et de droit entre l'administration et les individus ou groupes sociaux. « Savoir dissimuler, c'est le savoir des rois », affirmait le cardinal de Richelieu¹, et la République n'a pas eu de mal à prendre le relais et à développer l'art du secret. Malgré les incitations à la transparence administrative², le discours politique contraste parfois mais

1. Cité in J. Laveissière, « Le pouvoir, ses archives et ses secrets », *Rec. Dalloz-Sirey* (11), 15-3-1984, p. 66.

2. « L'administration a le devoir d'informer, c'est-à-dire de faire connaître ses intentions et d'expliquer les motifs et la portée de ses décisions. (...) Les plaintes souvent exprimées sur l'insuffisance de l'information et le refus de dialogue... sont rarement justifiées. Si l'information relative aux décisions est nécessaire, une information relative aux simples projets sera souvent utile. Les obligations de « discrétion professionnelle » et de « réserve » ne sauraient servir de prétexte pour négliger l'information du public... ». *Directive ministérielle* en date du 10 juillet 1973, sur le devoir d'information (non parue au J.O.), Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et du Tourisme (O. Guichard).

s'accommode toujours bien avec la pratique du secret des services. Aucun texte n'en définissait la règle³ et les divers gouvernements ont longuement hésité jusqu'au jour où ils se sont trouvés devant un Parlement fermement favorable à la consécration du droit d'accès aux documents administratifs⁴. Avec la loi du 17 juillet 1978 est née une nouvelle liberté publique et l'on parle déjà de la « troisième génération des droits de l'homme »⁵.

Si le poids de la tradition du secret fait obstacle à l'ouverture de l'administration, puisque les attitudes et mentalités n'évoluent que lentement, on constate un éveil aussi difficile chez les administrés, qui se trouvent trop habitués à l'inégalité de leurs rapports avec l'administration. Le pas n'est franchi que lorsqu'ils sont directement touchés par une décision administrative, ce qui les incite à la contestation ; c'est à ce moment-là que la curiosité se réactive et que le droit d'accès à l'information est exercé. En revanche, les documents d'intérêt général et notamment relatifs aux décisions gouvernementales, font moins souvent l'objet d'une demande d'accès⁶. Il paraît donc que le législateur avait tort de présupposer « une curiosité naturelle du citoyen pour la chose publique ». De même, l'utilisation de ce droit par les personnes morales (associations, syndicats, entreprises) semble aussi faible, alors que l'on était tenté de croire qu'elles y trouveraient un moyen d'action commode, efficace et, en somme, essentiel à leur action ; elles pourraient ainsi réduire l'écart existant entre l'individu et l'État, en jouant un rôle d'intermédiaire et en remplissant une fonction pédagogique par la responsabilisation de leurs membres. En fait, on s'aperçoit que c'est là où la loi de 1978 a voulu aller le plus loin possible, qu'elle est le moins utilisée : en ouvrant l'accès non seulement aux documents nominatifs mais aussi et surtout aux documents d'intérêt général, refuge privilégié du secret administratif, et en accordant ce droit à toute personne, sans considération de l'intérêt à agir, la loi aurait dû permettre le développement d'un contre-pouvoir social face au pouvoir administratif.

3. J.-C. Boulard, « Le secret et l'administration française », in Travaux de l'Association Henri Capitant, *Le secret et le droit*, tome XXV, 1974, p. 670. « Le secret administratif était une pseudo-règle, résultant d'une interprétation abusive des articles 378 et 78 du Code pénal... », J. Frayssinet, « Les rapports entre les protections non juridictionnelles et juridictionnelles des administrés : le cas de l'accès à l'information administrative », *La Revue administrative* 216, déc. 1983, p. 562.

4. J. Lemasurier, « Vers une démocratie administrative : du refus d'informer au droit d'être informé », *R.D.P.* 5, 1980, p. 1258. « Certes, le gouvernement ne s'est pas opposé à la réforme proposée par les députés, se contentant d'essayer d'en limiter la portée, en présentant des amendements restrictifs. Mais il lui était difficile d'adopter une position entièrement défavorable, car un consensus s'était dégagé entre tous les groupes politiques », B. Lasserre, N. Lenoir, B. Stirn, *La transparence administrative*, PUF, 1987, p. 69.

5. Avec les lois du 6-1-1978, relatives aux fichiers et aux libertés, du 17-7-1978 sur l'accès aux documents administratifs et du 11-7-1979 sur la motivation des actes administratifs. Le droit d'accès des administrés aux documents essentiels de la vie communale a été reconnu en 1789. Il a été consacré par la loi municipale de 1884 et est inscrit à l'article L. 121-19 du code des communes ; cependant, ce droit était jusqu'en 1978 très mal connu.

6. Cf. CADA, *IV^e Rapport d'activité*, La Documentation française, 1986, pp. 6-7.

Les raisons susceptibles d'expliquer ce décalage entre les prévisions et la réalité ont motivé une enquête spécifique auprès des associations. En outre, dans la mesure où les associations de protection de l'environnement sont les plus nombreuses à utiliser le droit d'accès aux documents administratifs⁷ et où les objectifs de défense de l'environnement sont par nature liés à l'intérêt général, il est apparu intéressant d'examiner plus particulièrement la manière dont elles intègrent cette possibilité dans leurs actions et leurs stratégies. La défense de l'environnement impliquant des rapports plus ou moins conflictuels selon le cas, mais toujours étroits avec les instances de prise de décision, les associations correspondantes constituent un terrain particulièrement intéressant pour l'approfondissement de la recherche, sensibles comme elles sont aux problèmes d'accès à l'information administrative.

L'objectif que cette recherche s'était fixé, à savoir de repérer les obstacles, de découvrir les voies alternatives empruntées par les associations afin de les surmonter et de définir la place de la loi de 1978 parmi les moyens offerts aux associations dans leurs rapports avec les Pouvoirs Publics, imposait une multiplicité d'approches et des techniques d'enquête complémentaires. La consultation d'un certain nombre de dossiers de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) (50 environ), a contribué à définir la pathologie, surtout du point de vue du comportement administratif et des obstacles, formels ou informels, opposés aux associations. Un questionnaire envoyé à 35 associations d'environnement, locales, régionales ou nationales, a aussi permis de mesurer de manière nécessairement indicative, leur connaissance de la loi et d'identifier les obstacles majeurs rencontrés en vue d'accéder à l'information administrative. Enfin, un certain nombre d'entretiens avec des représentants associatifs ont visé à compléter, affiner et enrichir les résultats des techniques précédentes^{7 bis}.

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

« La loi vous reconnaît le droit à l'information. Cela signifie que vous pouvez connaître le pourquoi et le comment des actions réalisées

7. La CADA dans son IV^e rapport constate un rôle plus actif joué par les personnes morales dans l'utilisation du droit d'accès, qui est essentiellement le fait des associations de consommateurs, des groupements de défense de l'environnement ou de protection de la nature et des syndicats des salariés ou des fonctionnaires. Elle conclut donc que le droit à l'information est utilisé dans une proportion grandissante pour servir des intérêts collectifs. Les documents relatifs à l'urbanisme, l'environnement et la protection des sites ont atteint 15 % des documents demandés. V. CADA, *IV^e Rapport d'activité, op. cit.*, et B. Lasserre, « Six ans après le vote de la loi sur l'accès aux documents administratifs », in *EDCE*, 1983-84, pp. 99-104.

7 a. Cf. *Rapport sur l'accès à l'information administrative*, CURAPP, Commissariat au Plan, 1988.

ou entreprises par l'administration. Elle a l'obligation sur simple demande de votre part, de vous communiquer les documents qui justifient ses décisions »⁸. Ce droit de regard sur l'action administrative semble cependant très difficile à exercer ; l'accès à l'information est souvent une course d'obstacles et l'on arrive rarement jusqu'au bout. Un bref exemple pourra mieux que tout commentaire illustrer cette situation.

Le 8 mars 1979, la Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature (FFSPN)⁹ demande au ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie qu'il se saisisse d'une étude d'impact insuffisante et irrégulière, présentée par l'EDF à l'appui d'une demande d'autorisation d'ouverture et d'exploitation d'une carrière aux dépens des rives et du lit de la Loire ; le 30 avril 1979, la FFSPN demande communication de l'avis émis par le ministère de l'Environnement sur cette étude d'impact. Devant le silence de l'administration, la CADA est saisie et peu plus tard le Médiateur. Entre-temps, le ministère de l'Environnement répond qu'il ne lui appartient pas de communiquer cet avis, celui-ci devant être obtenu du ministre de l'Industrie qui en était le destinataire ; ce dernier, bien que déjà saisi d'une demande de communication, n'avait toujours pas répondu un an après. Malgré l'avis favorable de la CADA et l'intervention du Médiateur, le ministre de l'Environnement reste muet jusqu'au 12 mars 1980, date à laquelle il communique le document souhaité. Or, selon celui-ci, le ministère s'était engagé à envoyer au responsable de l'exploitation de la carrière des recommandations particulières, destinées à éviter de trop graves perturbations du lit de la Loire. De nouvelles tentatives pour connaître la teneur de ces recommandations, ont entraîné un nouvel avis favorable de la CADA. Enfin, une lettre de M. Crépeau, ministre de l'Environnement, donnait une explication aux réticences des services à fournir les documents souhaités : les recommandations annoncées n'avaient jamais été envoyées. Il faut signaler que les autorités locales n'avaient même pas attendu l'avis du ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie pour laisser commencer les extractions : les préfets compétents avaient accordé l'autorisation un mois environ avant l'émission de cet avis, alors même que l'exploitation était déjà lancée quelques jours auparavant. Compte tenu des délais d'obtention des documents et de l'irréversibilité des atteintes à l'environnement, qui avaient commencé illégalement, l'action associative avait perdu toute efficacité.

Cette expérience, qui est loin d'être unique, montre que le prétendu rôle d'« aiguillon vigilant de l'action administrative »¹⁰ accordé aux associations, est moins bien accueilli par l'administration qu'on le dit ;

8. *L'information administrative : des droits nouveaux*, La Documentation française, 1982, p. 2.

9. Pour un historique complet de cette affaire, v. J.-P. Raffin, « Le discours et la réalité », *Courrier de la Nature* 68, juillet-août 1980, 69, sept.-oct. 1980 et 78, mars-avril 1982.

10. M. d'Ornano, Ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie, 12-5-1979, Assemblée générale de la Fédération française des Sociétés de Protection de la Nature (FFSPN), cité *ibid.*

si selon le secrétaire d'Etat à l'Environnement (F. Delmas) les associations « doivent savoir être incommodes [car] c'est la seule façon de faire avancer les choses, en jouant le rôle de révélateur des insuffisances constatées »¹¹, la réalité dément le discours politique : les associations deviennent des « gêneurs » et le droit d'accès à l'information administrative ressemble à un mythe¹².

L'administration est en fait la seule à maîtriser ce qui relève du secret et ce qui pourra être divulgué ; c'est là où réside la majeure partie de son pouvoir. Dominant ses rapports avec les administrés en général, et plus particulièrement les associations, elle fait obstacle à l'accès à l'information sur son action, essentiellement par deux procédés, liés entre eux. D'une part elle exploite la mauvaise connaissance du milieu administratif par les associations : ainsi prétend-elle par exemple qu'un document n'existe pas ou qu'il n'existe pas sous forme écrite, qu'une autre autorité le détient ou est compétente pour sa communication, qu'il s'agit d'un document interne, sans valeur pour le demandeur, en allant même parfois jusqu'à la constitution d'un double dossier afin de ne pas communiquer le document en question. C'est là où une *information préalable* est cruciale pour l'association qui voudra obtenir un document ou des renseignements sur l'action administrative. D'autre part, l'administration tend à élargir les exceptions au principe de communication consacré par la loi de 1978¹³, en les interprétant de manière extensive et souvent abusive ou en y puisant des prétextes à une communication insuffisante ou incomplète (documents préparatoires, secret industriel ou commercial, secret défense, etc.). Plus encore, elle va au-delà de ces exceptions en émettant des jugements sur l'opportunité de la communication, sur l'utilisation éventuelle du document concerné ou sur la personne du demandeur, alors que la loi ne lui laisse pas cette marge d'appréciation ; dans tous ces cas, les motifs du refus opposé à l'association sont complètement étrangers à ceux établis par la loi.

L'accès des associations à l'information administrative se heurte donc à de nombreux obstacles qui tiennent principalement à trois causes : le comportement d'une administration traditionnellement méfiante à leur égard, les limites que comporte la loi sur l'accès aux documents administratifs et les problèmes inhérents à la formule associative. Cette présentation analytique, satisfaisante en tant que tentative de classification, ne doit pas être interprétée comme signifiant l'indépendance de ces causes les unes à l'égard des autres ; tout au contraire, elles sont liées et les effets que produit chacune ne sont possibles que parce que les autres existent ; ainsi, les obstacles rencontrés à cause de l'attitude de l'admi-

11. F. Delmas, 27-11-1979, Réunion mensuelle des associations nationales du Cadre de Vie avec le ministre, *ibid.*

12. J. Denis-Lempereur, « Le mythe du libre accès aux documents administratifs », *Science et Vie* 758, 1983.

13. La CADA constate aussi dans son V^e Rapport (à paraître) « le goût prononcé des communes et des DDE pour le secret » dans le domaine de l'urbanisme et le fait que « les autorités tentent au maximum de tirer parti des exceptions à l'obligation de communiquer, énoncées par l'article 6 ».

nistration sont-ils aggravés par les faiblesses de la formule associative et se greffent parfois sur les limites de la loi de 1978, en y trouvant un prétexte plus ou moins crédible.

Comme la plupart des refus sont tacites et donc non motivés, l'examen des arguments présentés par l'administration n'est possible qu'à travers les affaires qui arrivent à la CADA et qui donnent ainsi lieu à une correspondance avec l'autorité administrative concernée ; c'est le seul moyen permettant d'analyser de près les résistances administratives à la diffusion de l'information relative à son action.

A) *Une attitude attentiste*

D'une façon générale, on constate souvent une attitude d'attente de la part de l'administration, attente qui se traduit par un refus tacite opposé à la demande de communication et qui ne se justifie pas auprès de la CADA ou, du moins, ne se justifie pas de manière convaincante : « nous n'avons pas donné suite à la demande de documents... et non refusé de les communiquer... »¹⁴. Ainsi que le font remarquer B. Lasserre, N. Lenoir et B. Stirn, une prudence excessive est à relever chez les fonctionnaires qui « subissent » l'application de la loi de 1978 plus qu'ils ne la « font ». « Pour beaucoup de fonctionnaires, communiquer c'est s'attirer des difficultés : ainsi cherchera-t-on à se 'couvrir' en refusant la communication, quitte à permettre l'accès, lorsque la CADA aura rendu un avis favorable », et ceci même dans des domaines où la jurisprudence favorable de la Commission est largement connue¹⁵. De même, la CADA a retiré l'impression que les demandes d'exercice du droit d'accès « traînaient » trop dans les services. La plupart du temps, l'administration laisse écouler le délai de deux mois : ainsi évite-t-elle un refus exprès, dont la motivation apparaît parfois délicate¹⁶ ; cela explique la fréquence des refus implicites qui n'ont pas à être motivés. L'attente d'être couvert par la légitimité de la commission explique en outre le fait que les administrations suivent son avis dans 90 % des cas.

La saisine de la CADA agit d'ailleurs souvent comme accélérateur et l'on voit le service compétent répondre en même temps à celle-ci et à l'association, soit en se déclarant prêt à communiquer les documents, soit en les communiquant directement. Il s'agit là de la pression (uniquement morale) qu'exerce la saisine sur le service compétent : une sorte

14. Les phrases entre guillemets (sauf indication contraire) ont été relevées dans la correspondance qui a lieu entre l'autorité administrative qui oppose un refus et la CADA, lors d'une saisine.

15. B. Lasserre et al., *op. cit.*, p. 199. « La CADA souhaiterait que le fonctionnaire fasse preuve d'un plus grand sens d'initiative dans l'application de la loi : cela suppose qu'il se sente moins propriétaire de l'information, qu'il abandonne cette idée trop répandue selon laquelle l'importance des responsabilités se mesure à l'épaisseur du secret dont elles sont entourées », B. Lasserre, *art. cit.*

16. B. Lasserre et al., *op. cit.*, p. 199.

de pouvoir informel s'exerce sur lui, puisque la procédure engagée n'a plus besoin d'aller jusqu'au bout, alors que l'avis de la CADA n'a d'autre valeur que consultative. Ainsi s'aperçoit-on que le motif de la non communication éventuellement invoqué, n'était qu'un prétexte tendant à dissuader l'association, mais ce motif ne résiste pas à un examen sérieux de ses fondements ; c'est le cas d'un préfet qui a refusé la communication du procès-verbal de clôture d'instruction mixte d'un projet de barrage détenu par la Préfecture, sous prétexte qu'il s'agissait d'un document du ministère de l'Agriculture. Les dédales administratifs, mal connus de l'extérieur, servent donc souvent de motif de non communication ¹⁷.

En revanche, on voit parfois le responsable du service s'excuser auprès de la CADA, en justifiant le retard par des raisons d'ordre interne (recherche des documents, attente d'un compte rendu, mise en forme des informations à transmettre, attente du résultat d'un appel devant le Conseil d'Etat et autres « retards involontaires »). Il est cependant intéressant d'observer que l'association n'est pas avisée de ce « retard involontaire », ce qui pourtant favoriserait des rapports de confiance avec l'administration. Quoi qu'il en soit, ce retard risque d'entraîner l'inefficacité de l'action associative, lorsqu'elle n'est pas en mesure d'intervenir à temps.

B) *La nature du document administratif*

Un argument qui motive souvent le refus opposé par l'administration, concerne la *nature du document administratif* en question et pose le problème de sa définition : document interne, portant des appréciations subjectives, des résultats d'une étude confiée à une société privée, document émanant d'une autorité non comprise dans la liste des autorités administratives énoncée par la loi de 1978, documents préparatoires, inachevés, etc., autant de qualifications qui servent de prétexte à la non communication ; c'est derrière un problème d'interprétation que se réfugie souvent la méfiance administrative. Ainsi a été refusé l'accès à une note du Directeur départemental de l'Agriculture, adressée au Préfet et relative à la construction d'élevages industriels : il s'agissait selon le Préfet d'un « rapport en vue d'une première réflexion à mener au niveau de l'administration de l'Etat » qu'« il n'entendait pas communiquer en l'état » ; la CADA a cependant émis un avis favorable, ayant réaffirmé que le caractère « interne » d'un document est sans influence sur son caractère communicable. La position de la CADA a été identique à propos d'un inventaire des rejets et prises d'eau, qui, selon le service compétent était « réalisé pour les besoins du service, afin de définir un ordre interne de priorité pour la régularisation des rejets et des prises d'eau... » ;

17. Une amélioration certaine a cependant été apportée par le décret du 28 novembre 1983. Cf. H. Maisl, C. Wiener, J.-M. Woehrling, « Un décret ne fait pas le printemps », *AJDA* 3, 1984, p. 137.

l'administration concluait qu'il ne s'agissait pas d'un document administratif au sens de l'article 1 de la loi de 1978 : établi en vue de l'organisation de son propre travail, ce document « *pourrait ne pas exister et n'avait donc pas à être communiqué à une personne physique ou morale extérieure* ».

L'autorité compétente (un syndicat intercommunal par exemple) peut aussi prétendre qu'« il s'agit d'analyses effectuées à titre privatif et onéreux, pour notre gouverne personnelle » et qu'« il ne s'agit pas d'un document administratif au sens de la loi de 1978 » ; l'association est alors renvoyée à une enquête publique à venir. L'autorité concernée peut aussi prétendre que le document demandé n'émane pas d'elle-même (ex. SNCF - Comité d'Hygiène) ou que l'incident qui justifie la demande « n'avait aucune suite ni pour les agents ni pour l'environnement » : ainsi ne laisse-t-elle pas à l'association le soin d'en apprécier elle-même la signification en fonction des intérêts qu'elle exprime et représente. Il en va de même en ce qui concerne les rapports des commissaires-inspecteurs des installations classées, effectués à la demande du Préfet pour son information, « qui comprennent éventuellement des impressions personnelles et des éléments subjectifs qu'il ne paraît pas souhaitable de porter à la connaissance du public ».

La CADA vient souvent infirmer ces raisonnements, en se déclarant favorable à la communication, mais son avis n'est pas toujours suivi.

Le caractère « interne » d'un document est souvent lié à la *préparation* d'une décision : dans ce cas la communication est différée au moment de l'intervention de la décision correspondante, le document étant considéré entre-temps comme inachevé. La justification de la notion de « document préparatoire » forgée par la CADA et excluant la communication, réside dans « l'idée que l'administration doit pouvoir travailler dans le calme et la sérénité et donc modifier ses projets, les abandonner, sans devoir en rendre compte à tout moment au public » : en fait, la loi n'institue qu'un droit de connaître a posteriori les conditions dans lesquelles a été prise la décision¹⁸. Le souci de « protéger la sphère d'intimité d'une décision administrative à intervenir » risque cependant de priver la communication d'une grande partie de son intérêt et de condamner l'association intéressée à l'inefficacité.

Plus la connaissance d'un projet est tardive, plus les associations sont désarmées devant l'administration qui s'approprie ainsi tant l'avantage du temps que celui de la technicité et l'incontestabilité de ses arguments : « ...c'est sur les conclusions de cette étude que devrait être décidé de poursuivre ou non les études sur un projet de port de plaisance qui est loin de faire l'unanimité des administrés... Il paraît donc tout à fait abusif vis-à-vis du public de maintenir cette étude en l'état de document confidentiel. Notre association a droit à une information sans laquelle il lui est difficile de prendre des décisions éclairées. Plusieurs fois ce

18. B. Lasserre et al., *op. cit.*, p. 115.

document a été demandé en mairie par la représentante de notre association et il est inadmissible selon l'esprit de la loi aussi bien que selon la lettre, qu'elle ne puisse avoir accès à un tel document ».

Pour que l'association agisse en véritable contre-pouvoir, elle a besoin d'une information très en amont, dès le stade de la mise à l'étude du projet. Or, les documents préparatoires ne sont pas communicables. Lorsque la décision définitive est prise et que les documents sont ouverts à l'accès du public, il est souvent trop tard pour la remettre en cause. C'est la raison pour laquelle la CADA essaie de manier la notion de document préparatoire avec souplesse et de manière plutôt restrictive. La notion s'applique en principe d'une part aux documents inachevés, n'ayant pas encore revêtu leur forme définitive, d'autre part, aux documents qui préparent une décision non encore intervenue ; or, la CADA se réserve un rôle d'appréciation, c'est-à-dire la possibilité de prendre en compte la nature du document, sa faculté d'être isolé de l'enchaînement des étapes qui conduisent à la décision, ainsi que l'état d'avancement des travaux¹⁹.

Il est par ailleurs intéressant de noter qu'un Conseil Municipal a souhaité qu'un document préparatoire « soit rendu public dès le stade préliminaire de la procédure engagée », malgré les réserves du Directeur départemental de l'Équipement selon qui « en permettant à certains d'avoir connaissance d'avant-projets plus tôt que les autres », on risque de « donner matière à des comportements contraires à l'intérêt général ».

Cette réflexion montre justement la méfiance administrative vis-à-vis des associations. Il est à cet égard intéressant de relever certains exemples de ce type : « ...souligner le caractère peu représentatif de M. ... (représentant d'association), compte tenu de l'appréciation plus nuancée que peuvent porter tels ou tels mouvements écologistes sur la gestion de cet aménagement ». « Ce rapport ne comportant aucune appréciation ou commentaire sur les risques ou dangers éventuels présentés au vu des résultats d'analyses, j'estime qu'une attitude prudente devrait être adoptée quant à la communication à l'association ... du contenu du rapport et des relevés effectués ». « L'expérience prouve par ailleurs que la diffusion d'études à portée scientifique exige un minimum de prudence afin d'éviter une interprétation erronée. A ce sujet, l'affirmation de M. ... dans sa lettre du ..., selon laquelle les documents en question 'constituent la preuve irréfutable de la pollution par la Compagnie ...', présente un caractère quelque peu abusif au regard des conclusions des auteurs de ces documents ».

19. CADA, *V^e Rapport d'activité* (à paraître) 1988. Le document acquiert le caractère administratif dès lors que la décision qu'il préparait est intervenue. En conséquence, une étude préliminaire à un projet, n'ayant pas fait l'objet d'une procédure administrative (enquête publique) ou a fortiori, d'une décision administrative, ne sera jamais communicable. C'est pour ne pas entraver l'action prospective de l'administration que la CADA a adopté une telle position (*ibid.*). Cependant, la Commission a estimé que l'absence de décision dix-huit mois après la rédaction de certains rapports (documents préparatoires) ne permettait plus de leur reconnaître le caractère de document préparatoire (*ibid.*).

Ces réflexions *en marge de la loi de 1978* sont très significatives. En introduisant des critères de communicabilité supplémentaires (la qualité scientifique ou non du demandeur, sa représentativité et l'utilisation prévisible du document à des fins de contestation, etc.), l'administration tend à restreindre le champ d'application de la loi et à annuler son efficacité pour l'association. Il paraît donc qu'elle a du mal à accepter qu'« elle n'est plus libre comme auparavant, d'invoquer des arguments d'opportunité administrative » tels que la pratique antérieure, la mauvaise image du service public que ne manquerait pas de donner la publicité du document, le risque d'exploitation des informations à des fins critiques, la moindre franchise dont feraient preuve les auteurs des rapports, ou le caractère purement 'interne' du document. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 17 juillet 1978, ce n'est plus en effet à l'administration qu'il appartient de fixer, en opportunité les limites du 'public' et du 'confidentiel' : ces critères lui sont maintenant imposés par la loi, telle que l'ont interprétée la CADA et, à sa suite, le juge administratif »²⁰.

C) *La communication insuffisante*

La communication insuffisante des documents vient souvent se substituer à un refus pur et simple de communication. « Des éléments d'information » sont donnés au lieu des documents eux-mêmes, ou l'association est renvoyée à des documents publiés mais où ont été supprimés les résultats chiffrés et d'autres éléments d'information (lieux et dates de prélèvements, par exemple, à propos de mesures de radio-activité), indispensables pour l'exploitation des renseignements ainsi obtenus. La communication d'un dossier sommaire rend difficile une appréciation globale et juste des incidences du projet en question sur l'environnement et le recours éventuel contre son autorisation est nécessairement moins bien argumenté.

Il est intéressant en outre de constater que l'on refuse la communication d'une copie intégrale d'une « étude sur la santé des végétaux mis à mal par l'activité de deux usines de produits chimiques (déjà classés à haut risque industriel au titre de la directive de Seveso) », alors qu'elle est ouverte à la consultation : lorsque l'association, devant la complexité et le volume du document en demande une copie, elle est renvoyée aux seules conclusions commentées de l'étude, ce qui l'empêche de vérifier son sérieux et son exactitude. La méfiance et la suspicion que suscite la communication incomplète des documents est plus que certaine ; ainsi la demande de la transcription sténographique des débats de la commission départementale d'aménagement foncier vise-t-elle à repérer les divergences ou omissions dans la version officielle des comptes rendus, mais elle se heurte à la non conservation de cette transcription.

20. B. Lasserre et al., *op. cit.*, p. 108.

Le filtrage des renseignements accessibles se justifie parfois par la protection du *secret industriel et commercial*, des informations nominatives, de la vie privée ; la qualité du demandeur étant indifférente pour la communication du document — ce qui constitue une grande innovation de la loi de 1978 — l'objectif de défense des intérêts de l'environnement, à supposer qu'il aurait facilité l'accès, n'entre pas en ligne de compte, ce qui aboutit au blocage d'informations susceptibles d'être utilisées dans des buts illégitimes.

Le secret industriel et commercial est défini par la CADA en fonction de trois notions : le secret des procédés (le « savoir faire »), le secret des informations économiques et financières concernant la situation économique d'une entreprise et le secret des stratégies commerciales, afin de ne pas perturber le jeu normal de la concurrence²¹. Or, souvent, la protection de l'environnement (mais aussi du consommateur) exigent l'accès au secret de fabrication ou à des informations périphériques, permettant d'évaluer la nocivité d'un produit, le degré de pollution par les effluents d'une usine, etc. C'est ainsi que l'administration a refusé à l'association Greenpeace les résultats quantitatifs des contrôles effectués sur les effluents de divers établissements industriels du Nord et du Pas-de-Calais, car il aurait été possible, à partir de ces mesures, de découvrir certains modes de fabrication²². Pour la même raison, il a été refusé au Laboratoire Coopératif l'accès aux documents ayant conduit à une autorisation de mise sur le marché d'un nouveau produit²³. Il faut ajouter que le secret de la défense nationale et des délibérations du gouvernement ont souvent empêché les Amis de la Terre d'avoir accès à des extraits du rapport de sûreté de l'usine de traitement de La Hague (car il aurait été possible d'en déduire la capacité nucléaire de la France), ou d'obtenir communication des décisions prises par un comité interministériel sur le nucléaire²⁴.

L'invocation d'éléments non communicables figurant dans le document demandé conduit donc souvent à leur suppression — ce qui rend le document inutilisable — ou au refus de communication de l'ensemble, privant ainsi l'association d'une information périphérique éventuellement intéressante. Voilà comment proteste une association à cet égard : « si les programmes de travaux de recherches contenaient des informations sur le 'gisement' et sa 'gitologie' (documents incommunicables), nous accepterions bien entendu qu'elles soient supprimées des documents que nous avons demandés. Mais il nous semble abusif de prendre prétexte du fait que de telles informations y sont *parfois* contenues pour refuser la communication de *tous* les programmes de travaux de recherches dans leur intégralité... ».

21. *Ibid.*, p. 113 et *V^e Rapport* précité.

22. J. Denis-Lempereur, *art. cit.*, p. 150.

23. R. Loosli, « Administration et administrés : l'accès aux documents administratifs », *Consommateurs actualités* 265, 21-11-1980, p. 4.

24. J. Denis-Lempereur, *art. cit.*, p. 15.

D) *L'inexistence du document*

Lorsqu'un refus de communication est motivé par l'*inexistence* du document demandé, un double problème se pose et qui résume toute la dialectique des rapports associations-administration dans ce domaine. D'une part comment les associations peuvent-elles connaître l'existence d'un document ? D'autre part, dans quelle mesure l'existence d'un document communicable entraîne-t-elle sa communication effective ? Dans les deux cas, l'administration peut contester son existence en considérant son signalement comme insuffisant ou en prétendant qu'elle ne détient pas d'autres informations sur la question ; profitant de l'extériorité de l'association par rapport au milieu administratif, elle conserve toute sa marge de manœuvre, étant seule juge de ce qu'elle veut communiquer tout en respectant formellement la légalité et en désarmant tant le demandeur que la CADA. Ainsi, la demande du double d'un plan annoté, adressé au Tribunal Administratif de Lyon en réponse à un recours contentieux de l'association demandeuse, s'est-elle heurtée au refus du maire, prétendant que le document ne figurait pas dans les dossiers conservés en mairie : « les explications apportées par le requérant n'ont pas permis à mes services de savoir de quel document il s'agissait ». Cette réponse rend la saisine de la CADA inefficace.

Pourtant, il ne s'agit pas forcément d'une erreur de la part de l'association : il arrive souvent qu'elle dispose d'indices sur l'existence du document, celui-ci étant mentionné dans d'autres documents ou dans le discours d'un responsable politique ou administratif. Dans ce cas, on peut envisager les hypothèses suivantes : soit l'administration possède ce document, mais ne veut pas le communiquer, soit elle ne le possède pas, mais elle dit qu'il existe parce que la loi l'exige (v. l'exemple cité plus haut).

Incapable de rentrer dans ces problèmes-là, la CADA formule souvent un avis conditionnel, c'est-à-dire « favorable, à condition que le service concerné détienne un tel document ». Cependant, il faudra revenir sur le problème de l'inexistence du document demandé, lorsqu'il sera question des stratégies d'utilisation de la loi de 1978.

La connaissance de l'existence d'un document par une association surprend parfois l'administration qui découvre que sa sphère d'intimité est moins imperméable qu'elle le suppose. L'association peut soupçonner qu'un document n'existe pas : aucun moyen n'est plus fiable pour en acquérir la certitude, que de s'en faire refuser la communication, au motif que le document est inexistant ; à l'inverse, l'association peut être certaine qu'un document existe : c'est la raison pour laquelle elle insiste parfois sur le caractère incomplet du dossier communiqué d'où ce document a été retiré. A noter que, pour des raisons que l'on analysera plus loin, parfois elle détient déjà le document dont elle demande la communication ; l'abus de droit ne suffit pas à expliquer cette situation, même si l'administration y trouve un motif de refus : « il s'agit d'un document que l'association a, puisqu'elle y fait référence dans ses lettres ».

Ces cas relativement exceptionnels ne doivent cependant pas dissimuler un obstacle essentiel à l'accès aux documents : c'est la difficulté de localiser un document et l'incertitude quant à son existence : les associations ont par conséquent besoin d'une information préalable sur le document recherché (signalement, autorité compétente...), information qui conditionne l'accès au document lui-même. Une demande mal dirigée ou trop imprécise risque de se heurter au refus de l'administration saisie ; c'est le cas de la demande du « cahier des charges de la mission des architectes » qui se voit opposer un refus : en effet, un des prétextes de la non communication a été l'inexistence du cahier des charges, alors qu'il s'agissait d'une simple lettre de mission, adressée aux architectes concernés. Ainsi que le fait remarquer P. Dibout²⁵, le développement de l'information sur les documents et l'amélioration du langage administratif constituent des corollaires indispensables au droit des administrés à la communication. L'obligation de publier les directives, instructions et circulaires et de signaler les autres documents (rapports, études, avis, comptes rendus etc.) est très partiellement satisfaite écrivait B. Lasserre en 1984²⁶, alors qu'elle constitue un complément nécessaire à la liberté d'accès. Cependant, le problème semble encore plus compliqué puisqu'« il ne suffit pas de publier un document, si le citoyen ignore qu'il existe ; l'information qui permet d'obtenir un document, c'est-à-dire les références permettant son identification, est en fin de compte aussi importante que le document lui-même »²⁷. Il n'est donc pas rare qu'une association saisisse l'administration et ensuite la CADA pour des documents qui ont déjà été publiés, alors que l'association l'ignore. Si les revues spécialisées et les publications officielles constituent une source importante dans laquelle les associations puisent leurs informations, les contacts directs (et souvent personnels) avec l'administration continuent d'être indispensables et même utilisés de manière privilégiée, puisqu'ils sont susceptibles de leur procurer cette information périphérique et préalable, dont dépend tant l'accès aux documents administratifs que l'ensemble de leur activité.

Aux obstacles mentionnés jusque-là il faudrait ajouter ceux qui résultent des modalités d'accès trop restrictives aux documents communicables : prix des photocopies élevé, impossibilité fréquente de reproduction en liaison avec un temps très court consacré à la consultation, des conditions d'accès décourageantes, etc. De même, la communication de copies est souvent refusée sous prétexte de possibilité de consultation sur place, ce qui, compte tenu du volume de certains documents, affecte en quantité et en qualité la communication. A cela est liée l'absence fréquente de

25. P. Dibout, « Pour un droit à la communication des documents administratifs », *Revue administrative* 29 (173) sept.-oct. 1976, p. 502.

26. B. Lasserre, « Six ans après... », *art. cit.* L'absence de signalisation des documents empêche les demandeurs de préciser et d'identifier ceux qu'ils désirent ; c'est une des causes de l'usage prépondérant du droit d'accès dans un but de défense des intérêts individuels, puisqu'il s'agit là de documents dont on connaît l'existence.

27. P. Dibout, *art. cit.*, p. 503.

service spécialisé et de locaux spécifiques pour recevoir le public et lui permettre de consulter les documents, ce qui est considéré comme un obstacle assez important par les associations²⁸.

Les délais trop longs jouent encore en défaveur des associations et constituent l'inconvénient majeur du système de communication ; la perte de temps qu'impliquent les obstacles présentés ci-dessus, ainsi que les délais de communication et de saisine de la CADA est déterminante pour le sort du projet contesté : il est souvent mis en route, les travaux ont commencé, le site est détruit et l'action associative — même si elle aboutit à l'annulation de l'autorisation correspondante — devient sans objet (cf. l'exemple présenté plus haut). A défaut de sursis à l'exécution, le recours contre le projet est rarement efficace ; le fait accompli dissuade peut-être aussi le juge de le remettre en cause. Selon une association, la lenteur de l'administration vise justement à ôter toute efficacité à l'action associative : « le plus souvent, nous souhaitons avoir un document administratif pour l'attaquer devant un Tribunal Administratif ou le Conseil d'Etat ; l'attitude officielle de l'administration est d'empêcher le plus longtemps possible la diffusion du document, pour que nous ne puissions pas l'attaquer »²⁹.

En outre, la recherche de solutions à l'amiable qui justifie le passage obligé par la CADA avant d'arriver au contentieux, comporte le risque que l'administration, moins gênée par une procédure consultative que par une procédure contentieuse, ne montre une désinvolture excessive à l'égard de la communication des documents dans les délais impartis³⁰. Rappelons la fréquence très importante des refus tacites qui naissent à l'expiration du délai de communication. C'est d'ailleurs pour mettre fin à l'incertitude quant au délai de recours contentieux en cas d'absence de réponse administrative après la saisine de la CADA (soit que la Commission n'ait pas donné d'avis, soit que l'autorité n'ait pas répondu à cet avis), que le Conseil d'Etat dans l'arrêt Alurely a estimé « qu'une décision implicite de rejet est réputée naître quatre mois après la saisine de la CADA, sans qu'il y ait lieu de rechercher si et à quel moment ladite Commission a rendu son avis » (conclusions du commissaire du gouvernement Dondoux)³¹.

Dans le domaine de l'environnement, le droit d'accès à l'information administrative présente donc un caractère particulièrement urgent. Or, la lenteur de la communication et le non respect des avis de la CADA ne sont aucunement sanctionnés ; à plusieurs reprises, les associations y ont vu l'une des causes de la mauvaise application de la loi de 1978 ; outre une réduction des délais, elles vont jusqu'à proposer l'instauration d'une astreinte financière et la condamnation de l'interlocuteur administratif :

28. *Etats régionaux de l'Environnement, Livre blanc* de la région de Bourgogne (1982), p. 10.

29. Réponse au questionnaire, cf. *L'accès à l'information administrative*, CURAPP, Rapport au Commissariat au Plan, 1988.

30. CADA, *V^e Rapport*, précité.

31. *Ibid.*

« la loi est difficilement applicable en absence de dispositions pénales à l'encontre de ceux qui s'y opposent »³². De plus, elles demandent souvent que les avis de la CADA soient rendus obligatoires pour l'administration, ce qui selon B. Lasserre, N. Lenoir et B. Stirn serait une fausse bonne idée, car elle lui ferait perdre son originalité : son rôle pédagogique³³. En outre, certaines associations souhaitent que l'envoi des documents administratifs soit effectué de façon systématique, lorsqu'une décision est émise par une administration ou une collectivité locale. Si cette exigence paraît exagérée, il faudra l'expliquer par le manque de temps qui caractérise le bénévolat associatif, l'absence très fréquente de spécialistes des questions administratives ou juridiques et la quantité d'énergie et d'obstination dont il leur faudra faire preuve, en disproportion avec les minces résultats habituellement atteints : elles demandent donc « la possibilité d'obtenir rapidement les documents demandés, sans qu'il soit nécessaire d'investir temps, énergie voire argent pour obtenir ce que finalement l'administration fournira — mais quelquefois plusieurs années après la demande initiale, ce qui ne présente plus aucun intérêt... »³⁴.

Malgré le perfectionnement constant et certain du système établi par la loi de 1978, les problèmes présentés ci-dessus empêchent l'utilisation efficace de la loi. Comportement administratif méfiant, interprétation restrictive du champ d'application de la loi et interprétation extensive des exceptions au principe de communication, modalités d'accès décourageantes sont parmi les principaux obstacles repérés. Or, les restrictions de communicabilité prévues par la loi elle-même, et notamment le secret industriel et commercial et les documents préparatoires, posent déjà des limites à l'efficacité de cette loi pour certaines associations dont celles de défense de l'environnement. Celles-ci ont justement besoin de connaître la naissance d'un projet dès le début, pour préparer leurs arguments, pour prendre des positions responsables et pour présenter éventuellement des contre-propositions ; elles ont en outre besoin de connaître les éléments techniques et chiffrés sur lesquels repose la décision administrative, pour pouvoir évaluer la prise en compte de l'environnement par le projet en question.

De surcroît, le bénévolat associatif et le manque de disponibilité qu'il implique, opposés à la permanence administrative, la pénurie des moyens associatifs opposée aux moyens d'action beaucoup plus importants dont l'administration dispose, font partie d'une inégalité originelle plus large, devant laquelle la tentative d'ouverture opérée par la loi de 1978 semble au moins impuissante. Le rééquilibrage des rapports administration/associations, théoriquement possible, s'avère un mythe et il ne reste qu'un sentiment d'inefficacité, de frustration, d'impuissance et de déception chez les militants associatifs. Il ne serait donc pas étonnant de voir parfois

32. *Ibid.*

33. B. Lasserre et al., *op. cit.*, p. 206.

34. Réponse au questionnaire, cf. *L'accès à l'information...*, Rapport au Commissariat au Plan, *op. cit.*

l'association s'enfermer dans la contestation pure et simple, puisque ses chances d'influencer le processus de décision sont dérisoires.

Toutes ces remarques et les réflexions qu'elles induisent, incitent à penser que la loi de 1978 n'est pas toujours adaptée aux besoins et faiblesses de l'action associative. Il ne faut donc pas s'étonner si les associations n'utilisent pas la loi sur l'accès aux documents administratifs autant qu'elles le pourraient.

*
**

II. — L'ENJEU DE L'INFORMATION ADMINISTRATIVE

Les obstacles auxquels se heurte l'accès à l'information administrative sont souvent expliqués par le poids des traditions et des pratiques, par l'« habitude du secret » développée au sein du milieu administratif ; le renvoi à ces notions n'est cependant qu'une tautologie, dénuée de valeur explicative. Pour mieux saisir les raisons d'être des catégories antinomiques secret/transparence et pour situer de manière précise le rôle des obstacles que l'on vient de présenter dans les rapports entre l'administration et les associations, il paraît indispensable de procéder à l'examen des arguments qui justifient et légitiment le comportement administratif et de leurs présupposés et fondements idéologiques. La nature de la relation entre l'administration et les groupes et intérêts sociaux est intimement liée à l'enjeu de l'information administrative.

A) *Motifs et fondements du secret*

C'est en vue de préserver l'indépendance et la liberté de décision de l'administration par rapport aux intérêts privés que le secret entoure en premier lieu ses activités, ou, plutôt, certaines d'entre elles. L'imperméabilité aux pressions extérieures devrait garantir sa neutralité, lui permettant ainsi de ne prendre ses décisions qu'en fonction de l'intérêt général, dont la définition constitue son domaine réservé. En même temps, travaillant dans le calme et la sérénité, l'administration ne serait pas obligée à tout moment de rendre des comptes sur ses choix ; profitant en outre de l'effet de surprise³⁵, elle pourrait faire preuve d'une meilleure efficacité : l'intérêt général n'en serait que mieux défendu.

35. « ...L'abandon de mesures en projet sur pression de certains groupes est moins grave pour l'autorité de l'Etat que la remise en cause a posteriori des décisions prises. En second lieu, l'effet de surprise sera de moins en moins une méthode de gouvernement. Enfin, demain, l'administration devra moins surprendre que convaincre ». J.-C. Boulard, « Le secret et l'administration française », in Travaux de l'association Henri Capitant, *Le secret et le droit*, tome XXV, Dalloz, 1974, pp. 679-680.

C'est ainsi que s'opère une inversion : la satisfaction de l'intérêt général justifie le secret, bref, le public devient secret. Ce qui à l'origine concerne les citoyens reste enfermé dans l'intimité de la sphère administrative, alors que les intéressés en sont tenus à l'écart et sont dépossédés de la possibilité d'influencer les choix administratifs. Ainsi que le fait remarquer M. Couëtoux, « le secret n'est pas seulement une protection vitale : il contribue à sacraliser, ritualiser, exalter l'œuvre entreprise où se forge la nouvelle norme »³⁶. La sacralisation de l'intérêt général, sa monopolisation par l'administration font alors du secret une méthode d'action privilégiée ; ainsi la structure hiérarchique favorise-t-elle la prise des décisions à un niveau élevé, loin des réalités, alors que l'obligation de discrétion qui pèse sur les fonctionnaires protège l'ensemble des influences de son environnement social. Le secret administratif vise à ce que « l'administration soit préservée de l'extérieur et aussi renforcée de l'intérieur »³⁷. Il a donc une double fonction ; d'une part, assurer la cohésion du groupe et sa spécificité : la fonction publique, l'administration constituent un milieu particulier, avec ses propres règles d'organisation et de vie interne. D'autre part, le secret a une fonction relationnelle : il sépare, différencie et distingue ce groupe des autres³⁸. C'est dans ce sens que l'on pourrait considérer le secret administratif comme un code spécifique à un groupe social.

Cette construction n'est en fait qu'une expression de l'idéologie libérale, qui attribue à l'Etat un rôle d'arbitre au-dessus de la mêlée ; la société civile constitue simplement l'objet de ses décisions et alimente la sphère politique de conflits à résoudre, puisqu'elle-même n'est pas capable de le faire. Les corps sociaux organisés, ne peuvent qu'exprimer des intérêts privés, particuliers et doivent par conséquent être tenus à l'écart des procédures de décision.

Or, les notions sur lesquelles tout cet édifice idéologique est bâti, s'avèrent particulièrement floues : l'intérêt général et l'efficacité ne se définissent pas par rapport à des critères précis ; d'ailleurs si l'indépendance administrative doit être préservée vis-à-vis des intérêts privés, qu'en est-il lorsqu'il s'agit d'intérêts publics ? L'exemple de l'environnement est à cet égard significatif : s'agissant d'un bien collectif, indivisible, profitant à tous les citoyens, il est porté et défendu par des groupements qui n'expriment justement pas des intérêts privés. Lorsque l'administration prend une décision concernant la construction d'une station d'épuration ou d'une centrale nucléaire dont l'utilité générale peut paraître incontestable, elle doit aussi prendre en compte l'impact que ces implantations auront sur l'environnement (destruction de milieux naturels, pollutions, etc.) ; comment trancher entre deux options d'intérêt général, en fonction de quels critères ? A moins que l'on qualifie arbi-

36. M. Couëtoux, « Les fonctions sociales du secret et la justice », in *Figures du secret*, PUF, 1981, p. 58.

37. J.-J. Gleizal, « Le secret dans l'Etat », in *Figures du secret*, op. cit., p. 73.

38. M. Couëtoux, art. cit., pp. 20-26.

trairement l'un des deux d'intérêt privé, le choix à effectuer risque d'affecter un intérêt public ; fidèle à son rôle d'« arbitre », l'autorité administrative peut trancher elle-même, sans tenir compte des intérêts sociaux et imposer ensuite son option ; quel sera alors le principe de légitimation de sa décision ? Il semble donc que c'est autour de la définition de l'intérêt général que se cristallise le conflit latent ou manifeste entre l'administration et les associations, notamment dans le domaine de l'environnement. En fait, ayant trop tendance à fonctionner en circuit fermé, l'administration en arrive à oublier la finalité de son action ; isolant sa dynamique interne de la dynamique sociale afin de préserver sa neutralité, elle renforce son rapport quasi-hiérarchique à la société. Le secret administratif devient alors incapable de dissimuler son caractère d'appareil de domination.

Si jusque-là c'est le procédé, à savoir le secret, qui est remis en cause, on constate que l'objectif qu'il est censé servir est également peu convaincant ; les groupes d'intérêt, selon leur puissance, disposent souvent de possibilités d'accès à l'information administrative et à l'administration tout court ; ainsi sont-ils en mesure d'influencer les décisions à leur profit, ce qui accroît leur pouvoir vis-à-vis des groupes rivaux. Nier l'existence des conflits d'intérêt aboutit à un irréalisme qui favorise les intérêts puissants ; c'est dans ce cadre que la Commission De Baecque a souligné qu'« il vaut mieux que les conflits se déroulent sur des bases claires », puisque « certains groupes disposant au sein de l'administration de solidarités ou de relations personnelles parviennent à accéder à une information refusée à d'autres ». De même, J.-C. Boulard considère la pratique du secret dangereuse et inégalitaire : le principe de la confidentialité provoque le soupçon et la méfiance ; « à trop vouloir cacher, on enlève à la notion du secret ce qu'elle a de légitime, lorsqu'elle assure la sauvegarde de la vie privée des individus ou de certains intérêts fondamentaux de la collectivité ». La confidentialité provoque en outre une inégalité devant l'accès aux informations détenues par l'administration³⁹.

La suspicion que suscite le secret répond justement à cette inégalité de fait entre les différents groupes d'intérêt : si l'administration veut cacher quelque chose, c'est qu'il est illégal, irrégulier ou qu'il comporte des erreurs importantes : « proluxe sur les succès de ses interventions, l'administration paraît par ses silences couvrir le plus souvent l'erreur, l'échec ou l'incertitude »⁴⁰. S'étant heurtée à une telle attitude administrative, l'association réagit en conséquence : « cette obstination à dissimuler un document [avis sur l'autorisation d'exploitation d'une carrière par l'EDF] est-elle due à une *collusion* entre certains responsables du service en question et les bénéficiaires de l'autorisation des travaux ? N'y a-t-il pas tentative de dissimuler une malversation⁴¹ ? » De même dans la grande majorité des cas, la cause de la réticence administrative est liée

39. J.-C. Boulard, *art. cit.*, pp. 680-681.

40. *Ibid.*, p. 680.

41. Lettre de la FFSPN au Premier Ministre, P. Mauroy, 17-11-1981.

selon les associations à l'existence d'irrégularités, d'illégalités qu'il s'agit de cacher afin de ne pas voir la décision contestée voire annulée ; enfin, derrière ces irrégularités il y aurait une complicité de l'administration avec certains intérêts sociaux, dont elle devrait selon le principe de neutralité se tenir à l'écart.

C'est qu'en fait le secret ne constitue pas forcément une relation bipolaire : il peut aussi exister lorsqu'il y a deux acteurs qui le partagent pourvu qu'un troisième en soit exclu. Alors que la neutralité et l'indépendance administrative supposent une distinction entre l'administration et les intérêts sociaux, le secret peut impliquer une relation triangulaire : « un émetteur, un récepteur qui partage la confiance et un destinataire qui n'est autre que celui à qui le secret est dissimulé et qui est par conséquent immédiatement visé par sa formulation »⁴². C'est dans ce sens que le secret, plus que d'interdire l'accès à l'information administrative, *organise l'accès différentiel des acteurs sociaux* à cette information ; en tant que tel, le secret a un rôle de régulation sociale, puisqu'il contribue d'une part à la reproduction d'une inégalité fondamentale entre l'individu et l'administration, d'autre part à la reproduction des inégalités sociales entre groupes.

Le secret, loin d'être neutre, implique des choix entre les acteurs sociaux antagonistes, c'est-à-dire qu'il attribue aux groupes les rôles de récepteur partageant la confiance ou de destinataire qui en est exclu. Seule maîtresse du jeu, l'administration divulgue les informations qu'elle veut, en direction de qui elle veut ; cela est tout à fait compatible avec le rapport de supériorité qu'elle entretient avec la société civile.

Dans ce cadre, on comprend mieux que la loi de 1978 définisse des limites à la transparence : il ne s'agit pas d'éliminer le secret, mais de le légitimer, d'autant plus qu'il importe d'assurer le respect et la reproduction de l'ordre social existant. On a déjà vu que l'inaccessibilité des documents préparatoires réserve à l'administration une position avantageuse vis-à-vis des citoyens et des associations qui ne peuvent avoir connaissance des données d'un projet qu'après la prise de la décision ; on remarquera donc qu'il n'est pas question de remettre en cause ce rapport d'inégalité. Il s'agit là d'une limite inhérente au droit à l'information consacré par la loi de 1978.

Il en va de même en ce qui concerne le secret industriel et commercial. Alors que la doctrine économique libérale suppose la transparence des activités économiques, condition essentielle du fonctionnement du marché libre, le secret de certaines activités est légalement protégé, même contre ceux qui auront à supporter ses méfaits : secret de fabrication de produits nocifs par exemple. « Obligé d'illustrer le discours libéral, l'Etat doit garantir la transparence des activités économiques ; mais soucieux de l'ordre public, c'est-à-dire de la régulation des activités économiques, l'Etat est aussi le gérant et le garant des zones d'ombre et des secrets

42. M. Couëtoux, *art. cit.*, p. 25.

nécessaires à la concurrence, pratiques qui assurent cette régulation »⁴³. Il nous semble donc que ces secrets constituent les limites essentielles à la transparence dans le système sociopolitique où nous vivons, visant à assurer sa régulation et sa reproduction : l'action associative ne peut pas aller au-delà sans remettre en cause les fondements de ce système et donc sa reproduction. Dans une économie de marché, les forces de production sont protégées contre le contrôle de ceux qui sont les destinataires de leurs activités. Il y a donc lieu d'observer une inégalité originelle entre eux, du même type que celle qui existe dans les rapports avec l'administration.

Le secret est un des instruments de domination ayant un intérêt stratégique éminent ; pour le moins que l'on puisse dire, il rend possible la négociation autour de l'assouplissement de la règle et de son application au-delà de la légalité⁴⁴, en offrant ainsi à l'administration une marge de manœuvre vitale. Diffuser l'information, s'ouvrir à la société, instaurer la transparence signifient que l'administration s'expose au contrôle des groupes sociaux et qu'elle perd l'essentiel de son pouvoir vis-à-vis d'eux. C'est dans ce sens que le secret et l'information constituent des éléments du rapport de force (inégalitaire) tant entre l'administration et les groupes sociaux qu'entre ces derniers eux-mêmes en ce qui concerne l'accès privilégié à la première. Instrument de pouvoir pour l'administration, moyen de contrôle pour les associations, le couple secret/information implique un rapport de forces ; on comprend alors que « l'administration ne veuille pas donner des armes pour se faire fouetter »⁴⁵ ; l'accès aux documents administratifs en tant qu'arme de constitution d'un contre-pouvoir associatif s'avère alors un mythe. L'information administrative est un enjeu d'importance capitale dans les rapports administration/groupes sociaux ; elle influe directement sur la reproduction de la position dominante de la première vis-à-vis des seconds et donc sur les rapports de domination. Dans ce cadre, la tendance administrative repérée plus haut à l'extension du domaine de la confidentialité et du secret, devient mieux explicable ; corrélativement, l'amélioration de l'information du citoyen de manière « paisible » et non pas dans le cadre d'un conflit⁴⁶ est illusoire ; l'information administrative étant un enjeu, les parties intéressées se disputent son contrôle.

Un point supplémentaire est susceptible d'illustrer l'importance de l'enjeu de l'information. L'administration dans ses rapports avec les associations détient le savoir et donc le pouvoir d'un double point de vue : le savoir technique, c'est-à-dire la compétence d'une part, la maîtrise de l'information (non technique) à caractère politique (rapport de forces, alliances, négociations) d'autre part. En fait, l'information administrative concerne ce double savoir. Et c'est ce double savoir qui intéresse les

43. R. Di Ruzza, « Secret et économie », in *Figures du secret, op. cit.*, p. 124.

44. Cf. P. Grémion, *Le pouvoir périphérique*, Seuil, 1976.

45. Entretien avec un militant écologiste.

46. B. Lasserre, « Six ans après... », *art. cit.*

associations : elles veulent être au courant non seulement des options techniques que l'administration présente comme inévitables, bénéficiant de l'argument de la compétence, mais aussi des situations de conflits, de contrainte et de compromis de nature politique qui mettent en cause les intérêts en présence et leur poids respectif ; ce sont elles qui influencent, relativisent ou bloquent les choix techniques. Pour sa part, l'administration tente de jouer sur ces deux tableaux, en mettant en avant sa compétence technique tout en maîtrisant l'accès aux données d'ordre politique qui ont conduit à la décision en question. Plus ce choix est le produit contestable de l'influence d'intérêts puissants (mais qui doivent rester discrets), plus l'information de nature politique est passée sous silence, car elle risque de compromettre la neutralité et l'impartialité de l'administration : ainsi, celle-ci cherche-t-elle à éviter le contrôle extérieur. En fait, elle légitime ses choix par la compétence qui lui est généralement reconnue, tout en prenant garde à ne pas divulguer les conditions dans lesquelles ils ont été effectués. L'attitude inverse est à cet égard aussi significative : lorsqu'une administration, le ministère de l'Environnement par exemple, est d'accord avec les associations de défense sur l'insuffisance technique d'un projet nuisible à l'environnement, elle mobilise avant tout ses ressources politiques, en donnant aux associations cette information d'ordre politique qui leur permettra de faire contrepoids aux intérêts dominants.

L'épaulement mutuel de ces deux types de savoir ne fait pas de doute ; c'est là où réside en grande partie la marge de manœuvre administrative. D'habitude, l'aspect compétence mis en avant⁴⁷ vise à légitimer la décision prise et à neutraliser ou à rendre insignifiant l'aspect intérêts en présence, conflits et contraintes, car il s'agit justement du revers moins noble et plus discutable de la médaille. C'est dans ce cadre que l'administration reconnaît moins volontiers la *compétence* d'une association qu'elle ne l'exige⁴⁸ ; une compétence associative concurrente entraînerait facilement une exigence de connaissance des conditions politiques dans lesquelles une décision a été prise, ce qui est ressenti comme une intrusion dans la plus profonde intimité administrative.

B) *Information administrative et documents administratifs*

La position dominante de l'administration dans ses rapports avec les citoyens ou leurs groupements est aussi illustrée par le mode de commu-

47. «...L'administration pense parvenir à convaincre... davantage par la démonstration de sa capacité technique à maîtriser des procédures et des réglementations complexes que par un effort de vulgarisation auprès des administrés, des logiques qui les sous-tendent », Y. Prats, « Information écrite, enjeu ou leurre ? », in F. Gallouédec-Genuys (sous la dir. de), *Le dialogue écrit administration-administrés*, La Documentation française, 1981, p. 164.

48. V. C. Spanou, *L'administration et les nouveaux mouvements sociaux* (consommation, environnement, femmes), thèse d'Etat, Science politique, Univ. d'Amiens, 1987, pp. 332 et s.

nication instauré entre les deux milieux. On constate tout d'abord que l'administration cherche souvent à informer, à diffuser une information sur sa mission, sur la manière dont elle la remplit, sur les possibilités offertes et les droits ouverts aux citoyens : il s'agit de ce qu'on appelle les politiques d'information des ministères, qui s'adressent de manière indifférenciée au public susceptible de faire appel à leurs services et dont le souci principal est l'amélioration de l'image de marque de l'administration en question. Ce mode de communication ressemble plutôt à un « simple processus de consommation des messages par les administrés »⁴⁹, dont les besoins et demandes spécifiques ne sont pas pris en compte : « il existe rarement des rencontres opportunes entre l'information émise et celle qu'un individu sollicite »⁵⁰. Le caractère unidimensionnel et unilatéral de ce mode de diffusion de l'information ne fait aucun doute⁵¹ ; il néglige trop l'information ascendante, c'est-à-dire les attentes et réactions des administrés, laissant ainsi l'administration à l'abri des pressions sociales⁵².

La communication avec les individus et groupes intéressés s'effectue d'ailleurs en principe à travers l'*écrit* qui est aussi un support unidimensionnel ; officiellement, l'oral n'existe pas dans les rapports administration-administrés. A cause de son incontestable valeur de preuve supérieure, l'*écrit* y domine et l'on arrive même au « *culte de l'écrit* »⁵³. Or, le support de communication n'est pas neutre : il influence la nature du message et détermine des conditions de réception particulières⁵⁴ ; dans ce contexte, si l'*écrit* constitue une garantie (sous certaines réserves), il est en même temps un point de passage obligé, à caractère dissuasif, dans les rapports du citoyen avec l'administration. Il contribue en outre, par la possibilité offerte de différer la réponse, à créer un effet de *distance* entre eux⁵⁵, sans compter les difficultés des administrés face au dialogue écrit⁵⁶, qui provoque chez eux un sentiment d'insécurité aggravant le rapport d'inégalité déjà existant avec l'administration. Caractère unidimensionnel, unilatéral et formaliste font de l'*écrit* un moyen de communication et donc d'information médiocre ; la recherche de contacts directs et personnels avec les services que l'on a observée auprès des associations, s'explique par deux séries de problèmes : d'une part, l'information diffusée à travers l'*écrit* est partielle, insuffisante et même souvent inadaptée aux besoins concrets de l'association. D'autre part, si le support de la communication influe

49. P. Noël, *Le tambour de ville*, ou comment l'administration écoute, renseigne, informe, La Documentation française, 1982, p. 47.

50. *Ibid.*

51. Y. Prats, « L'information écrite, enjeu ou leurre ? », *art. cit.*, p. 163.

52. « ... Or, face à une administration qui a une mission de service et qui cherche à informer, ne trouve-t-on pas (...) un public procédant d'une autre démarche, qui ne sait exprimer que les besoins ou des insatisfactions ? L'un parle technique, l'autre vise une réponse socio-politique ; n'y a-t-il pas là matière à malentendu et à frustration ? », P. Noël, *op. cit.*, p. 105.

53. CESIA, *L'administration branchée*, La Documentation française, 1985, p. 2.

54. P. Noël, *op. cit.*, p. 71.

55. CESIA, *L'administration branchée*, *op. cit.*

56. F. Gallouédec-Genuys (sous la dir. de), *Le dialogue écrit...*, *op. cit.*, p. 53.

sur le message et les conditions de sa réception, il est évident que l'information véhiculée par l'écrit n'est pas forcément la même que celle produite ou échangée au cours d'une discussion orale. Par les contacts directs et personnels, il s'agit donc de compléter une information déjà existante et surtout de la mettre en valeur par l'accès à une quantité de renseignements qui ne prendraient jamais de forme écrite : c'est à ce moment-là qu'une communication à double sens est susceptible de s'établir et l'adéquation entre la demande d'information et la réponse de s'opérer.

Cependant, l'information administrative est censée être systématiquement écrite, alors que l'information orale a un rôle complémentaire, ambigu et « discret »⁵⁷. Il est donc impossible de les considérer de la même manière. On arrive ainsi à la distinction qui subsiste de manière implicite depuis le début de cet article, entre document administratif et information administrative. Selon B. Even, il y a une distinction à faire entre document administratif qui est un concept juridique et l'information qui présente par nature un caractère immatériel, insaisissable et indépendant par rapport au document, bien qu'elle constitue la matière première de l'activité administrative. Le document administratif, toujours identifié à l'écrit, est l'expression juridique du support d'information et l'instrument d'élaboration ou d'application des actes administratifs⁵⁸.

Afin de cerner la notion de document administratif communicable, la loi du 17 juillet 1978 a eu recours à une énumération non limitative, ce qui témoigne de la difficulté d'une définition juridique d'ensemble et laisse dans ce sens subsister une imprécision autour de la notion⁵⁹. Malgré tout, le document administratif est toujours écrit, ce qui pose le problème suivant : le principe d'accès aux documents consacré par la loi de 1978 est-il limité à l'information écrite ou comprend-il l'ensemble de l'information administrative ? Et tout d'abord, comment peut-on définir cette dernière ? D'une manière générale, par information administrative on entend l'ensemble des informations produites et détenues par l'administration⁶⁰ : cette définition garde manifestement le silence sur la question de savoir qui peut avoir accès à cette information. Or, l'analyse qui précède montre que l'information administrative constitue un enjeu important dans les rapports administration/groupes sociaux, dans la mesure où elle n'est pas divulguée à tous ; ainsi s'aperçoit-on que l'information n'existe pas sans son contraire, que l'information n'existe qu'à cause du secret : c'est-à-dire d'un ensemble de connaissances, d'informations résér-

57. Y. Prats, *art. cit.*, p. 163.

58. B. Even, « La notion de document administratif », *AJDA*, oct. 1985, p. 529.

59. *Ibid.* V. aussi B. Lasserre, J.-M. Delarue, Chronique générale de Jurisprudence administrative française, *AJDA*, 20 juillet-20 août 1983, p. 402 et s. et *AJDA*, 20 février 1982, p. 96 et s.

60. P. Sotero, « L'accès aux sources de l'information administrative : transparence ou opacité ? », *Regards sur l'actualité* 108, fév. 1985, p. 43.

vées à quelques-uns et que le détenteur ne doit pas révéler⁶¹ ou qu'il n'est pas autorisé à révéler en dehors du cercle et des buts prévus⁶².

La loi de 1978 privilégie à première vue l'écrit, car c'est la forme officielle que revêt l'information administrative. Or, une loi consacrant le principe de communication ne pourrait pas d'emblée exclure de son champ d'application le reste de l'information administrative, moins officielle peut-être mais bien existante, l'information non écrite. En fait, la loi ne l'a pas prise en compte, soit parce qu'elle est censée ne pas poser de problème particulier soit parce que tout simplement, elle est considérée comme négligeable. Or, il suffit de rappeler la préférence manifestée pour les contacts directs, voire personnels, avec les services, pour en souligner l'importance.

Ne prenant en considération que l'accès aux documents administratifs, la loi de 1978 risque de donner une vue partielle du problème de l'accès à l'information administrative dans son ensemble. En fait, on a vu que l'accès des associations aux documents administratifs évoque le double problème de l'accès aux documents et de l'accès à l'information administrative intéressant leur domaine d'action. Ces deux aspects sont intimement liés, au point que si l'accès aux documents constitue un des moyens d'information, cette dernière peut aussi permettre l'accès au document précis : ne serait-ce que pour le demander, l'association doit connaître son existence, son signalement et être en mesure de le localiser dans les dédales administratifs. L'information administrative ne se limite donc pas au contenu d'un document administratif, mais, et surtout, elle s'étend à toute donnée et à tout renseignement qui aident à situer le document précis dans son contexte, à apprécier sa valeur, et qui rendent l'association ou l'individu intéressé capable de l'utiliser. Toute cette information concerne l'activité administrative et peut par conséquent être qualifiée d'information administrative.

Cette distinction entre accès à l'information administrative et au document administratif prend une importance capitale, lorsque l'écart qui est susceptible d'exister entre les deux est exploité par l'administration ou par les associations, dans le cadre des rapports de pouvoir existant entre elles⁶³. Il faudra par conséquent redéfinir l'information administrative en fonction de la réalité des rapports administration-associations (ou d'une manière générale, administration-groupes sociaux), c'est-à-dire en tenant compte de son caractère d'enjeu.

61. Dictionnaire Robert, cité in A.-L. Mie, *L'administration et le droit à l'information*, Berger-Levrault, L'administration nouvelle, 1985, p. 13.

62. F. Gallouédec-Genuys, H. Maisl, *Le secret des fichiers*, IFSA, Cahier n° 13, Cujas, 1976, p. 4.

63. Significatif de cet écart entre document administratif et information administrative est le fait que la loi de 1978 n'oblige pas l'administration à communiquer des informations élaborées en fonction de la demande, mais des documents qui existent déjà. Or, l'information contenue dans ceux-ci est partielle et fragmentaire et seule l'administration peut avoir une image d'ensemble de la situation : l'administration n'a donc pas à établir un bilan, par exemple, des mesures de radioactivité, à la suite de l'accident de Tchernobyl (Avis CADA, 8-1-1987, Thomas ; v. CADA, *V^e Rapport d'activité*, à paraître).

Dans ce cadre, par information administrative on entend tout élément, donnée ou argument relatifs à l'action administrative, utile aux associations du point de vue des rapports de force existant dans le champ particulier de leur action — y compris l'information sur l'existence ou l'inexistence d'un document — et susceptible de faire l'objet d'une retenue provisoire ou permanente, officielle ou inofficielle, intentionnelle ou pas, par les services administratifs, les collectivités locales, etc. En tant qu'enjeu, l'information administrative est une information significative, exploitable dans le cadre des rapports de pouvoir entre acteurs qui la valorisent et qui en font l'élément de leurs stratégies.

Si cette tentative de définition opérationnelle de l'information administrative emprunte un nombre d'éléments à la notion de secret, il est néanmoins incontestable que l'information ne devient un enjeu entre acteurs sociaux que tant qu'elle implique l'accès inégal, l'absence de transparence et la capacité différentielle d'action qui en découle. En effet, le manque d'information risque de bloquer complètement l'action associative, notamment dans le domaine de l'environnement, et d'affaiblir irrémédiablement le contre-pouvoir que les associations sont censées représenter face aux administrations et aux élus.

Une remarque supplémentaire s'impose à ce stade de l'analyse : l'écrit par sa valeur de preuve reste toujours important pour les associations, même si l'information contenue est incomplète. L'oral risque de devenir un prétexte systématique pour empêcher le contrôle de l'activité administrative ; tant en ce qui concerne une preuve à apporter qu'en ce qui concerne une décision à attaquer, l'écrit conserve toute sa valeur⁶⁴. Il n'y a d'ailleurs aucune relation a priori entre les couples oral/écrit, secret/transparence, d'autant plus que ce dernier se caractérise par la subjectivité et la relativité. La frontière entre secret et transparence est difficile à tracer et est variable et mouvante dans l'espace et dans le temps⁶⁵. C'est ce caractère flou qui fait la force du secret, laissant toute la marge de manœuvre à l'acteur qui pourra le maîtriser et le valoriser dans les rapports de pouvoir où il est impliqué. Car il s'agit bien d'un

64. Cf. p. ex. le cas de la FFSPN qui s'est vue opposer un refus lorsqu'elle a demandé communication des recommandations qu'avait envoyées le Ministère de l'Environnement au Ministère de l'Industrie, à propos de l'exploitation d'une carrière : il n'y avait donc pas de document écrit ; les recommandations auraient été faites oralement. Or, il a été prouvé par la suite, que ces recommandations n'ont jamais été faites. « Il apparaît pour le moins surprenant, compte tenu des pratiques administratives courantes, qu'un ministère adresse à un autre ministère des recommandations qui ne fassent pas l'objet d'un document écrit. Le prétexte d'une communication orale va-t-il devenir le moyen trouvé par l'administration pour ne pas appliquer la loi du 17-7-1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs ? », J.-P. Raffin, in *Courrier de la Nature* 69, sept.-oct. 1980.

65. P. Dibout, « Pour un droit à la communication des documents administratifs », *Revue administrative* 29 (173), sept.-oct. 1976, p. 494.

enjeu social : « le secret ne tire ses vertus et ses vices que de la dynamique des tensions sociales »⁶⁶.

La loi de 1978 sur l'accès aux documents a été conçue comme une tentative de rééquilibrage des rapports d'inégalité existant entre les citoyens et l'administration, en renforçant la position des premiers. Or, au-delà des réformes juridiques, la dynamique de la réalité sociale modifie le sens ou atténue l'ardeur des volontés qui les ont instaurées, alors que certaines zones de l'activité étatique n'en tirent qu'une plus forte légitimité pour rester dans l'ombre. Même cette relative ouverture de l'administration qui est censée être réalisée dans l'intérêt des citoyens, est souvent considérée comme un moyen d'*efficacité administrative* et donc un moyen d'accroître la légitimité du rapport inégalitaire existant avec l'administration.

Tant que ce rapport inégalitaire existe et tant que des rapports de pouvoir existent entre l'administration et les groupes sociaux rivaux, l'accès à l'information administrative sera maîtrisée par la première et le secret administratif sera impossible à éliminer. Par conséquent, si la loi de 1978 interpelle l'administration en lui rappelant ses missions sociales et son devoir d'informer, elle n'a pas pour objectif d'éliminer le secret : cela est par définition exclu, puisque cela supposerait la suppression des rapports de pouvoir entre acteurs sociaux.

C) *Stratégies associatives et information administrative*

Malgré son inadaptation et son inefficacité relative en ce qui concerne l'action associative, la loi de 1978 constitue un instrument juridique important, tant du point de vue du fondement juridique de l'exigence de transparence administrative que du point de vue de ses effets pédagogiques. C'est sous ces deux angles qu'il faut considérer l'utilisation effective de la loi dans les rapports associations-administration ou élus.

Pour remplir leur rôle de contre-pouvoir, les associations ont certainement besoin d'informations sur l'action administrative. On constate cependant que si la loi de 1978 ne permet pas l'accès à l'ensemble de l'information administrative dont l'action associative a besoin, elle n'est pourtant pas suffisamment utilisée. Cette contradiction apparente pose deux questions essentielles :

1) Etant donné que l'information administrative leur est toujours indispensable, comment y accèdent-elles, quelles sont les voies alternatives et peut-être non-institutionnelles d'accès à cette information ?

66. M. Couëtoux, *art. cit.*, pp. 36-37. Ainsi que le fait remarquer M. Couëtoux, « la notion de droit à l'information (...) ne peut être que confuse dans sa généralité. Sa signification est à rechercher dans les tendances aux déplacements des démarcations des secrets et des savoirs au sein de l'ensemble social, tout déplacement ayant un effet de déstabilisation des configurations existantes et pouvant par conséquent modifier les rapports de force » (p. 22).

2) Est-ce que la loi de 1978, avec ses forces et ses faiblesses, a une place dans leurs stratégies, et laquelle ?

1) *Les voies alternatives d'accès à l'information administrative*

Si les canaux formels sont peu utilisés, c'est qu'ils sont court-circuités. C'est en effet à travers les réseaux *informels* que certaines associations réussissent à surmonter les principaux obstacles que l'on a examinés. Tout d'abord elles obtiennent ainsi l'information préalable qui leur permet de connaître l'existence du document, son signalement et sa localisation, et plus généralement l'existence d'un projet d'aménagement et l'argumentation qui le sous-tend, ainsi que les divergences d'opinion à son égard au sein de l'administration ou d'un conseil municipal. De cette manière elles peuvent repérer les faiblesses d'une procédure, savoir si elles trouveront éventuellement des alliés auprès d'un service administratif et, encore plus, quelle est la stratégie de l'administration à leur égard. Elles peuvent d'ailleurs arriver jusqu'à obtenir par voie informelle les documents concernés, ce qui leur permet de répondre à l'administration de manière pertinente.

Les canaux informels, plus ou moins permanents, sont composés parfois de militants associatifs qui travaillent dans le service concerné ou qui y ont plus facilement accès ; parfois ce sont simplement des fonctionnaires sensibles aux intérêts que défend l'association et révoltés eux-mêmes de voir la méconnaissance des problèmes d'environnement de la part de leur administration : « Heureusement, il y a des gens qui nous aident... »⁶⁷. Transmettre l'information pertinente, et plus encore, le document lui-même, à l'association, ne va pas sans craintes, hésitations et précautions ; il ne s'agit souvent que de quelques indices que ces fonctionnaires laissent entrevoir aux associations. L'obligation de réserve et le « chantage psychologique » qui en découle, réduit évidemment la rentabilité de ce canal informel ; le fonctionnaire en question doit « faire le tri entre ce qui est vraiment confidentiel et ce qui n'est qu'un camouflage pour conforter une action déjà entreprise »⁶⁸. Il n'empêche que le minimum d'information qui circule de cette manière est très précieux pour l'association qui, sinon, risque de sombrer dans l'inefficacité.

L'existence de ces réseaux informels appelle les remarques suivantes, relatives aux fonctions qu'ils assurent. Ils sont établis sur la base d'affinités idéologiques, de sensibilités communes qui tissent des liens personnels entre les militants dans les associations et les fonctionnaires dans les administrations. Même si ces derniers n'occupent pas toujours les postes les plus intéressants pour l'association d'un point de vue stratégique, ils ont des entrées privilégiées dans le service directement concerné : ainsi sont-ils en mesure d'apprendre, de vérifier, de croiser et de mettre en

67. Entretien avec un militant associatif.

68. Entretien avec un fonctionnaire militant écologiste.

valeur — de manière directe ou indirecte — une information qui autrement serait d'un intérêt moindre, sinon inexistant. De plus, étant par leurs fonctions en mesure de connaître à l'avance l'existence d'un projet, d'un document, d'un rapport et même leurs points faibles et leurs irrégularités, ces fonctionnaires peuvent en prévenir l'association, rendant ainsi son action plus efficace : il ne faut pas oublier que celle-là risque, à défaut, de se trouver devant le fait accompli.

S'appliquant non seulement à l'égard des personnes étrangères à l'administration, mais encore à l'égard des autres fonctionnaires — qui n'ont pas en raison de leurs attributions dans le service à connaître du document, de l'information ou de l'affaire en cause⁶⁹ — l'obligation de discrétion professionnelle vise à créer un sentiment de spécificité, une sorte d'esprit de service, protégeant l'administration des pressions sociales. Le fonctionnaire n'est pas un citoyen comme les autres, puisque son point de vue personnel doit toujours passer derrière sa qualité de serviteur de l'Etat. Or, cette amputation du citoyen-fonctionnaire trouve ses limites, lorsque l'administration se montre trop sensible à l'égard de certains intérêts puissants et trop indifférente à l'égard d'autres, plus faibles, comme c'est le cas de l'environnement : le statut du fonctionnaire-citoyen souffre alors de ses contradictions et certaines fuites sont inévitables, sinon indispensables pour compenser le faible poids des intérêts négligés par l'administration.

Ainsi ces réseaux, lorsqu'ils existent, procurent-ils à l'association une information administrative précieuse, lui permettant d'exercer un véritable contrôle sur l'action administrative, trop souvent protégée par le fait que l'association ne dispose pas d'éléments d'information suffisants. Ils constituent ainsi d'une part le contre-effet d'une réalité sociale, à savoir une réaction contre l'inégalité entre l'administration et les citoyens ou groupes sociaux, d'autre part la soupape de sûreté de cette situation inégalitaire : étant en mesure de manière ponctuelle et occasionnelle, de rééquilibrer cette relation (puisque en donnant certaines informations à l'association, ils restreignent forcément la marge de manœuvre de l'administration), ils canalisent du même coup le mécontentement, en rendant possible une « victoire » associative sur le secret administratif, expression de cette inégalité.

La contrainte principale qui découle du caractère informel de ce réseau de communication — et qui menace sa propre stabilité — c'est le besoin de ne pas dévoiler ses sources. Cela implique que l'information obtenue soit utilisée de manière allusive, conditionnelle etc., et que le document éventuellement ainsi obtenu, ne puisse être utilisé en tant que tel. Cependant, ayant connaissance des procédures engagées, l'association peut soit exercer une pression montrant qu'elle n'est pas dupe et qu'elle est plus ou moins au courant de ce qui se passe, soit demander le document qu'elle a déjà, pour pouvoir l'obtenir officiellement et, le cas échéant,

69. J.-C. Boulard, *art. cit.*, p. 672.

l'attaquer en justice. Cette information préalable, véhiculée par les canaux informels, permet en outre de contrôler la communication intégrale ou non du document et de revendiquer sa communication complète.

C'est ainsi que s'explique en partie la demande de documents dont l'association est censée ignorer l'existence (notes ou lettres échangées entre le Préfet et les Directeurs départementaux). Y contribue, à titre complémentaire, le recoupement de renseignements divers, puisés dans la presse, le discours des responsables politiques ou administratifs, les « bruits de couloir », etc. A l'inverse, processus plus subtil, l'association peut éventuellement soupçonner l'inexistence d'un document (rapport, avis, etc.), qui légalement devrait exister, étant une condition indispensable pour l'autorisation du commencement de certains travaux par exemple ; dans ce cas, elle formule une demande de communication moins pour avoir le document que pour se voir répondre qu'il n'existe pas : elle peut y trouver un argument d'illégalité d'un acte administratif et le fondement d'un recours devant le Tribunal Administratif. D'où les demandes de documents que l'on pourrait qualifier de *symboliques*, puisqu'elles ne visent pas le document demandé : soit que l'association sait qu'il n'existe pas, mais a besoin d'une preuve officielle pour pouvoir agir, soit qu'elle l'a déjà en sa possession et vise à vérifier si l'administration lui communique l'intégralité de l'information contenue et d'en repérer les points faibles, soit enfin qu'elle l'a déjà obtenu par voie informelle, mais elle ne peut l'utiliser sans trahir sa source.

En outre, ces contacts informels avec des fonctionnaires, étant souvent plus habitués à manier les textes ou les informations techniques, permettent aux associations de passer au peigne fin un document compliqué et peu exploitable par des non professionnels ; cette possibilité est d'autant plus importante pour l'association que ses membres ne sont pas forcément des spécialistes du domaine d'action correspondant.

Evidemment toutes les associations, d'environnement ou autres, ne disposent pas d'un réseau de contacts informels avec l'administration concernée. On ne peut cependant négliger la contribution de cette voie alternative d'accès à l'information, à l'efficacité d'ensemble de l'association. Plus particulièrement, les grandes associations nationales et régionales d'environnement s'adressent beaucoup plus souvent directement à un fonctionnaire de leur connaissance en vue d'obtenir les renseignements souhaités, que ne le font les associations locales ; cela paraît au premier abord paradoxal, mais est à notre avis plus facilement explicable si l'on tient compte des rapports de pouvoir existant dans le champ particulier où agissent les unes et les autres (v. infra).

Ce qui mérite d'être souligné en conclusion, c'est l'inadaptation de l'information (offre d'information) diffusée ou communiquée par l'administration, aux besoins de l'action associative. Ce n'est pas parce que l'association a accès aux documents administratifs de manière générale, que son efficacité sera automatiquement améliorée. C'est la raison pour laquelle les contacts directs et souvent personnels avec l'administration gardent toute leur importance. Cette observation est confirmée sur un plan

totale­ment différent, à savoir l'information des journalistes : étant très dépendants d'une information rapide, fiable et immédiate, ils utilisent eux aussi de manière prioritaire et systématique le jeu des relations personnelles. Ainsi, l'essentiel des informations obtenues arrive-t-il par des voies non institutionnelles, officieuses ; il s'agit de renseignements qui sont parfois disparates, qu'il faudra combiner et croiser ensuite pour en tirer quelque chose d'intéressant. L'information diffusée par l'administration en direction des journalistes est peu adaptée aux contraintes du métier ; comme le fait remarquer J.-L. Bodiguel, « le journaliste a en effet besoin de l'administration. Mais ce dont il a besoin n'est pas forcément ce qu'elle souhaite lui donner. L'administration est moins une source d'informations qu'un organe de vérification de celles obtenues par ailleurs »⁷⁰.

Il reste à présent à analyser la place qu'occupe l'enjeu de l'information administrative dans les stratégies associatives, c'est-à-dire la manière dont elle s'insère dans les rapports de pouvoir avec les élus et les administrations ; il s'agit d'esquisser, à la lumière de l'analyse qui précède, les logiques d'action de part et d'autre et le mode effectif d'utilisation de la loi sur l'accès aux documents administratifs par les associations.

2) *L'information administrative dans les rapports de pouvoir entre les associations et l'administration*

L'utilisation de la loi de 1978 par les associations ne doit pas être considérée uniquement sous l'angle des possibilités qu'elle ouvre pour l'accès aux documents administratifs. Il s'agit de bien plus que cela : elle fait partie des stratégies associatives à l'égard du pouvoir de l'administration ou des élus locaux et à ce titre elle va au-delà de l'objectif direct qu'est l'accès aux documents.

Lors de la première mise en application de la loi, il y a eu beaucoup de saisines de la CADA concernant des documents importants (grands projets d'aménagement, nucléaire...) par des grandes associations nationales ou régionales ; le secret souvent opposé, la lenteur des procédures et l'inefficacité qui en découle, ont provoqué une relative déception et l'utilisation de la loi ne s'est pas érigée en moyen d'action principal pour ces associations. Cela signifie qu'elles ont probablement trouvé des méthodes d'action plus rapides et plus rentables dans le cadre des rapports qu'elles entretiennent avec l'administration. Malgré l'incitation de la CADA, des juristes etc., d'utiliser la loi de 1978 pour « faire jurisprudence » l'inefficacité immédiate concernant les affaires concrètes a contribué à limiter plutôt la portée de ce moyen d'action. Un accroissement relatif des saisines de la CADA (et par conséquent des demandes de documents en général) est cependant à constater, de la part de certaines associations locales.

70. J.-L. Bodiguel, « Information administrative et presse écrite », *Revue politique et parlementaire* 88 (973), juin 1986, p. 73.

C'est dans ce sens que le contexte et surtout les rapports de pouvoir dans lesquels l'association s'insère peuvent expliquer les différences importantes dans la fréquence d'utilisation de la loi. C'est parce que la loi n'est pas un instrument juridique neutre, puisqu'elle tranche entre intérêts antagoniques et contradictoires, en privilégiant l'une ou l'autre partie ; son utilisation n'est pas non plus donnée d'avance, mais varie selon le cas, en fonction de l'enjeu, de l'objectif et de l'adversaire visés, du rapport de forces, du cadre d'action (national ou local par exemple) et de la nature de l'association elle-même : tous ces paramètres définissent donc des stratégies adaptées.

Pour expliquer la diversité dans l'utilisation de la loi, il faut justement tenir compte du contexte des rapports associations-administration/élus. Au niveau des grandes associations nationales, les réseaux informels semblent en général plus développés et les rapports avec l'administration sont plus complexes. Les enjeux acquièrent souvent une plus large audience — nationale — et les partenaires sont à ce niveau différents : ainsi la segmentation de l'appareil administratif permet aux associations de trouver auprès du gouvernement central un interlocuteur privilégié qui suit les problèmes d'environnement, en l'occurrence, et avec qui des alliances sont souvent possibles ; dans ce cadre, l'adversaire visé se localise dans une structure administrative différente et la conjugaison des efforts entre le ministère et les associations vise à permettre la prise en compte de l'environnement, dès le moment où les choix sont arrêtés. En outre, les associations régionales et nationales disposent de moyens plus importants que les associations locales et sont plus en mesure de s'opposer à ces choix ; — composées en grande partie de scientifiques — elles font souvent preuve d'une compétence technique de haut niveau et sont par conséquent capables de contester les choix techniques de l'administration sur son propre terrain : la compétence ; disposant aussi d'un capital de mobilisation relativement important, elles sont plus à l'aise dans leurs rapports avec l'administration. Cela est perceptible dans la manière dont elles utilisent la loi de 1978 sur l'accès aux documents administratifs : comme on l'a montré plus haut, elles l'utilisent plus souvent dans le cadre d'un litige avec l'administration que ne le font les associations locales.

Les alliances avec le ministère de l'Environnement passent souvent à travers l'accès à l'information administrative et fonctionnent dans les deux sens : chacun des partenaires puise dans l'argumentation de l'autre ses propres arguments ; ainsi arrive-t-il que le ministère de l'Environnement exprime une opposition de principe à un projet d'aménagement et reprenne à son compte les avis défavorables et les arguments émis par les associations. A l'inverse, il arrive que les associations demandent des documents pour savoir quelle a été la position du ministère de l'Environnement à propos d'un projet et y cherchent des arguments supplémentaires permettant de contester une décision nuisible à l'environnement.

Or, les alliances avec le ministère de l'Environnement ne signifient pas toujours des rapports idylliques. Il arrive souvent que l'association demande l'accès à un document administratif pour contrôler l'action

du ministère de l'Environnement, pour savoir s'il a effectivement défendu la cause de l'environnement ou s'il a dû se plier aux exigences des intérêts rivaux. De cette manière est testée la crédibilité du partenaire administratif et pression est faite sur lui. « L'avis de votre ministère sera pour nos associations un test de la crédibilité que l'on peut apporter à la procédure des études d'impact. En espérant que votre ministère pourra manifester sa *volonté politique* de faire respecter l'esprit et la lettre de la loi relative à la protection de la nature, pour lesquels nous tentons d'œuvrer le plus efficacement possible »⁷¹. « Dans cette affaire qui touche de près d'autres ministères, puisqu'il s'agit d'un projet visant un parc national, il apparaît étonnant que le ministre responsable au premier chef de l'application de la loi de 1976 sur la protection de la nature, soit de ceux qui ne tiennent pas compte des procédures impliquées par cette loi. A quoi sert l'étude d'impact, si le ministère de l'Environnement lui-même ne met pas en œuvre son application ? Nous ne comprenons pas le silence obstiné face aux demandes légitimes d'information, qui rappellent, hélas, en tous points la situation que nous avons connue avant que n'intervienne le changement de la majorité au pouvoir, en mai 1981 »⁷².

En ce qui concerne les rapports des associations d'environnement avec l'administration centrale, on serait donc plutôt tenté de dire que la loi de 1978 est utilisée souvent et à des fins prévisibles, c'est-à-dire l'accès à l'information permettant le suivi et le contrôle de l'action du ministère de l'Environnement, en tant qu'allié possible, et le contrôle des autres autorités administratives (ministères techniques, EDF) en tant qu'adversaires possibles, dont la légalité des actions reste à prouver.

Au niveau local par contre, les associations face aux Préfets et aux élus locaux, adoptent des stratégies plus subtiles. A ce niveau, les alliances avec une administration sont moins probables : le Préfet est l'interlocuteur administratif privilégié, assisté par les directeurs départementaux, alors que les cellules environnement dans les préfectures sont éminemment impuissantes. Ainsi les associations trouvent-elles plus difficilement un allié administratif capable de défendre l'environnement face aux priorités locales dominantes. Quant aux élus locaux, qui voient dans les associations une concurrence de leur légitimité et l'expression d'intérêts sectoriels, marginaux par rapport à leur conception des priorités de la commune, ils entretiennent le plus souvent des relations difficiles avec elles. Cela dépend en fait de ces dernières : lorsqu'elles adoptent vis-à-vis des élus une attitude en rapport avec leur capacité d'action et leurs moyens limités, sans trop contester leurs choix, elles entrent rarement en conflit avec eux ; cela explique une utilisation moindre du droit d'accès aux documents administratifs et le fait que les demandes sont en principe formulées en dehors de tout litige. Cette situation, qui semble assez fréquente, comporte cependant des exceptions notables qu'il faudra ana-

71. Lettre de la FFSPN au Ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie, M. d'Ornano, 8-3-1979.

72. Lettre de la FFSPN au directeur du cabinet du Ministre de l'Environnement (23-9-1982).

lyser, puisqu'elles bouleversent l'image d'une association locale plutôt bien intégrée dans le contexte institutionnel local. Ces associations contestataires qui sont l'exception, développent en revanche des stratégies différentes, très significatives en ce qui concerne l'utilisation du droit d'accès aux documents. Les demandes sont dans ce cas systématiques et abondantes et les litiges fréquents ; on peut parler alors d'une *sur-utilisation* du droit d'accès et de la loi de 1978. L'utilisation des réseaux informels et les demandes symboliques de documents servent dans ce cas plus à exercer une pression sur les élus, de manière constante et insistante, qu'à obtenir une information précise. La demande de documents n'implique pas forcément la connaissance de leur existence, tout au contraire : « les documents les plus ennuyeux pour les élus sont ceux qu'on soupçonne d'être inexistant, alors que selon la loi ils doivent exister... Alors, on tente... »⁷³. La concurrence entre les élus locaux et les associations aggrave cette situation et la rend souvent conflictuelle. Selon les dernières, les administrations semblent parfois plus ouvertes que les communes ; les élus sont moins compétents que l'administration et ont par conséquent plus de raisons de ne pas communiquer l'information ou les documents demandés. Dans ce cadre, le renforcement des pouvoirs des élus qu'implique la décentralisation provoque de nouvelles difficultés pour les associations.

Les demandes d'accès systématiques se heurtent cependant au refus tout aussi systématique opposé par les élus et par les administrations. On parle alors d'*abus de droit* de la part des associations, ce qui n'a pourtant pas été prévu par la loi de 1978. Cette demande trop fréquente de documents est pratiquée dans le but de mettre au pied du mur les élus et les administrations qui s'obstinent à ignorer le mouvement associatif ; en réponse à cette demande abusive, on observe un refus implicite aussi abusif de la part des autorités, quel que soit le document en cause. On s'aperçoit donc que les relations conflictuelles qui découlent de cette pratique ne sont pas sur le point de s'améliorer : « J'avais considéré que M. ..., par ses demandes répétitives, manifestement abusives par leur nombre et leur caractère systématique, faisait obstacle au fonctionnement normal des services administratifs, et qu'il convenait de rejeter sa requête... ».

Dans ce contexte, la saisine de la CADA devient tout aussi systématique ; chacun s'en remet à la CADA pour sanctionner l'autre. Ainsi la saisine de la CADA est-elle pour les associations un moyen de pression commode et efficace, puisque les services concernés doivent répondre devant elle des refus opposés. Or, la saisine est souvent ressentie par eux comme une attaque et notamment lorsqu'il s'agit d'une commune, elle peut être à l'origine d'une détérioration supplémentaire des rapports avec les associations : « la saisine de la CADA nous vaut des complications avec le secrétariat général de la mairie ... qui, depuis, dans une atmosphère pénible, nous délivre les pièces courantes avec beaucoup de difficultés,

73. Entretien avec un militant associatif.

mesure prise contre notre seule association parce que 'nous avons saisi la CADA' ... ».

En fait, ce que l'on qualifie d'*abus* c'est la sur-utilisation de la seule arme dont dispose une association face à un pouvoir local qui refuse de tenir compte des intérêts représentés : c'est la cause de l'apparition des « maniaques de la procédure » et, en fin de compte, d'un dialogue de sourds entre les deux parties : « Si nous pouvons émettre une constatation, c'est que de plus en plus, les citoyens que nous sommes se heurtent à des fins de non recevoir, lorsque nous voulons nous intéresser à la vie de notre commune... et nous vous ennuyons [la CADA] pour des futilités ». « ... Cette association m'adresse un nombre considérable de demandes de communication de documents sur divers dossiers. Ces multiples interventions conduisent à entraver le bon fonctionnement du service, d'autant plus que l'association formule des demandes imprécises, impossibles à satisfaire, contraignantes ou superfétatoires... ».

Ainsi la CADA se trouve parfois impliquée dans les rapports de pouvoir au niveau local, sa saisine représentant la menace et la sanction dans un conflit qui porte sur beaucoup plus que le refus de communication d'un document. Par un mystérieux détournement, elle pallie d'une part l'inexistence de sanction prévue contre les élus et les administrations qui refusent autant la communication de documents que la reconnaissance d'un contre-pouvoir associatif trop offensif, d'autre part l'inexistence de sanction contre l'utilisation qualifiée d'abus du droit d'accès par les associations. La Commission acquiert ainsi un rôle de régulateur et devient une pièce essentielle des stratégies locales. Cette utilisation détournée de la loi fait partie d'une stratégie associative offensive vis-à-vis des élus et des administrations, et vise à compenser la restriction abusive de l'accès à l'information pratiquée par ces derniers. Il est intéressant à cet égard que les militants associatifs parlent d'« astuce » à propos de l'exploitation multiforme de cette loi, au-delà de son objectif direct et pour remédier à son inadaptation.

Il devient évident que du point de vue des rapports de pouvoir concrets entre les associations et l'administration, la loi de 1978 est utilisée de manière souvent différente par rapport à ce qui était prévu. Son inadaptation et son inefficacité constatées en ce qui concerne l'action associative en matière d'environnement, font qu'elle n'a acquis qu'une place limitée parmi les moyens d'action associatifs. Cependant, cette vision partielle ne doit pas cacher son rôle pédagogique important ; sans nullement nier la nécessité de l'améliorer pour rendre son application effective, il faut admettre qu'elle constitue un instrument juridique de valeur, tant du point de vue de l'exigence de transparence administrative que du point de vue de la mise en cause du principe du secret. L'accès à l'information administrative ne sera jamais aisé et la transparence jamais complète pour les raisons précédemment analysées ; c'est à cette réalité que répond l'autonomie de cet instrument juridique qu'est la loi de 1978, par rapport à la volonté première de ses auteurs : autant par

l'administration que par les associations, cette loi est souvent utilisée d'une manière « détournée », imprévue, mais explicable par l'existence de rapports de pouvoir entre elles ; cette appropriation subtile de la loi par les acteurs sociaux correspond donc à l'inégalité de fait qui les caractérise et qu'il est impossible d'éliminer.