

REFLEXIONS SUR LA PRATIQUE ADMINISTRATIVE

PAR

Jean LAVEISSIERE

Professeur à la Faculté de droit de Bordeaux

La loi du 17 juillet 1978 constitue sans aucun doute aujourd'hui l'un des instruments principaux de cette transparence que l'on voudrait instaurer du plus bas jusqu'au plus haut de notre administration. Lorsqu'elle fut votée, beaucoup se félicitèrent de voir ainsi notre droit, après des siècles de secret, franchir ce pas décisif en direction d'une véritable démocratie administrative. La plupart cependant ne se faisaient guère d'illusion. Certains même restaient très sceptiques quant aux chances de succès d'une réforme qui avait la prétention de faire fonctionner au grand jour des structures qui, jusque-là, fuyaient obstinément la lumière.

De fait, la toute nouvelle liberté d'accès aux documents administratifs avait à franchir l'obstacle redoutable des habitudes et des mentalités. Celles des administrations d'abord, qui ne pouvaient que manifester des réticences vis-à-vis d'un texte qui entendait forcer les portes d'un univers délibérément clos. Celles également des administrés eux-mêmes, trop accoutumés à être mis à l'écart, trop confinés dans leur rôle de sujets pour ne pas marquer quelque hésitation à exercer le droit de regard qui leur était désormais reconnu.

A cela s'ajoutaient les imperfections, les lacunes, les silences d'une loi pas toujours elle-même transparente. Il appartenait à la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), instituée à cet effet, mais aussi au juge, d'apporter les précisions nécessaires. La tâche était rude. Le résultat lui, n'a pas toujours été dans le sens d'une application souple

et extensive des dispositions légales. La jurisprudence du Conseil d'Etat, mis à part quelques décisions remarquées, a manifesté jusqu'à présent en ce domaine une prudence que l'on peut regretter.

Pour toutes ces raisons, le changement voulu en 1978 ne pouvait s'apprécier qu'avec du recul. Du reste, les rapports d'activité de la CADA, les articles et études de jurisprudence scrutent à intervalle régulier l'évolution dans le temps de l'application de la loi. Ces bilans de santé permettent de mesurer au fil des années ce qui a ou non changé, tant du côté des administrations que du côté des usagers. Dix ans après le vote de la loi, il est vrai que certains comportements ont évolué, même si l'objectif de transparence est loin d'avoir été atteint.

Cette image qui parvient jusqu'à nous est cependant très imparfaite. Elle ne présente en effet que l'aspect « conflictuel » du droit d'accès aux documents administratifs. Issue de situations en quelque sorte pathologiques, elle ne donne qu'une vision partielle et déformée de la réalité.

Pour se faire une idée plus précise et plus concrète de la manière dont la loi de 1978 est appliquée, il faut nécessairement s'extraire de ce « prisme déformant » que constitue une approche uniquement contentieuse.

Tel est précisément l'intérêt des deux enquêtes réalisées pour le compte du Commissariat Général au Plan dans les deux régions Picardie et Limousin. Elles permettent de mieux capter les conditions d'exercice du droit à communication dans ce qu'il peut avoir de quotidien, que cela suscite ou non des tensions entre les partenaires. De surcroît, cette recherche de terrain a l'avantage d'apporter une dimension spatiale à l'étude de l'application de la loi de 1978. Les rapports de la CADA, comme les analyses doctrinales, s'articulent en effet nécessairement autour d'une perspective évolutive. Leur but est d'évaluer les changements intervenus. Or, pour bien juger de l'impact réel de la loi de 1978, il est aussi important de resituer celle-ci dans son contexte géographique, d'aller vérifier sur place, au plan local, comment ce texte est concrètement vécu. La comparaison des données recueillies en Picardie et en Limousin fournit à cet égard un certain nombre d'enseignements susceptibles de nuancer quelque peu le jugement que l'on porte souvent sur l'application de ces dispositions.

Les investigations qui ont été menées apportent certes la confirmation que la loi du 17 juillet 1978 est loin d'avoir atteint l'objectif ambitieux qui lui était assigné. Les demandes de communication de documents restent en effet, globalement, peu nombreuses. Qu'il s'agisse des petites communes rurales, des grandes villes, des départements, des régions ou des services extérieurs de l'Etat, ce n'est que de manière assez occasionnelle que le public revendique son droit à l'information. Celui-ci n'est pas encore devenu une démarche courante de la vie administrative. Il reste perçu par beaucoup, administrés ou fonctionnaires, comme une procédure quelque peu exceptionnelle, à laquelle on ne peut avoir recours que dans les cas extrêmes. Nous sommes donc loin de l'espèce de « banalisation » constatée dans d'autres pays qui, eux aussi, possèdent une législation similaire.

De plus, les associations, les syndicats, la presse, les partis politiques sont pour l'instant restés à l'écart de ce texte. Ce manque d'intérêt peut, il est vrai, s'expliquer de bien des manières. Par le manque de pugnacité d'un mouvement associatif qui, en France, est encore embryonnaire ; également par le fait que la plupart de ces organismes disposent de « relais » au sein des administrations et obtiennent ainsi des informations de certains correspondants officieux ou d'élus locaux, enfin par l'inadéquation entre l'offre et la demande. L'information que recherche la presse, notamment, se situe en amont du « document communicable » au sens de la loi de 1978. Le journaliste doit être en mesure de connaître les projets en cours de préparation. Il lui faut donc de l'information à l'état naissant¹. Et, de surcroît, il la lui faut immédiatement, sans avoir à observer une procédure qui peut s'avérer longue et aléatoire.

Le législateur de 1978 se serait-il donc trompé sur les attentes réelles du public ? Aurait-il surestimé son aspiration à plus de transparence ? Contrairement à certaines opinions, plutôt pessimistes, les deux enquêtes révèlent qu'il existe bien un besoin d'information parmi les administrés. Celui-ci tend d'ailleurs à se diversifier. La part des demandes concernant des documents nominatifs reste importante, ce qui n'est pas pour surprendre ; mais les utilisateurs de la loi de 1978 font appel plus volontiers que par le passé aux documents « généraux ». Il faut évidemment relativiser cette évolution. Souvent, ce n'est pas dans un but d'information « civique », mais dans un intérêt purement personnel (communication des documents des P.O.S., des dossiers d'enquête publique ou des avis des Commissions de remembrement...).

Si le public n'est pas indifférent à cette nouvelle liberté qui lui a été reconnue, encore faut-il s'interroger sur les causes de la faible mobilisation que suscite, dix ans après son adoption, la loi du 17 juillet 1978.

Les enquêtes confirment d'abord que l'image d'une administration crispée sur ses dossiers et bien décidée à ne rien divulguer relève de la caricature. Il n'y a pas de mauvais vouloir systématique de la part des divers organismes administratifs. L'accès aux documents ne doit donc pas être présenté en termes d'affrontement. Comme le montre le nombre assez faible de litiges portés devant la CADA et plus encore devant le tribunal administratif, il semble que le droit à l'information, lorsqu'il est utilisé, s'exerce en général d'une manière plutôt « paisible ».

Sans doute retrouve-t-on, au travers des réponses et des entretiens, les obstacles sociologiques et psychologiques sur lesquels bute inévitablement la loi. Certaines administrations affichent même ouvertement leur total scepticisme quant à l'utilité de cette procédure, considérant qu'elle n'améliore pas vraiment le sort des administrés, dans la mesure où un « service d'information existait déjà auparavant... »

Les réticences ne sont pas rares, assurément. Plusieurs indices permettent de les discerner. D'abord l'absence fréquente de signalisation des

1. Voir sur ce point l'intéressante étude de J.-L. Bodiguel, « Information administrative et presse écrite », *Rev. pol. et parlem.*, 1986, p. 67.

documents communicables ; ensuite l'argument parfois invoqué selon lequel une information ne peut être communiquée parce qu'elle est « interne » au service, ce qui revient à transposer aux documents administratifs la trop célèbre notion de « mesure d'ordre intérieur »² ; également l'interprétation, parfois extensive, dont font l'objet les secrets prévus à l'article 6 de la loi ; enfin le nombre trop peu important de demandes de conseils à la CADA, ce qui prouve que les administrations, au plan local, ne sont pas toujours désireuses de dissiper les doutes qu'elles peuvent avoir sur la communicabilité de tel ou tel document.

Cette réaction « frileuse » vis-à-vis de la loi de 1978 ne s'explique pas seulement par les pesanteurs propres à l'administration française. Elle tient aussi à la crainte de certains services d'être exposés à des demandes abusives. Pourtant une telle attitude est loin de constituer la règle générale. Beaucoup d'administrations apparaissent très ouvertes à l'idée de transparence et regrettent même que la loi ne soit pas plus fréquemment utilisée. Dans bien des cas, des initiatives tout à fait méritoires ont d'ailleurs été prises afin de faciliter la démarche de l'usager et de lui offrir la prestation à laquelle il a droit. Cette bonne volonté administrative va parfois, jusqu'à créer un service spécialisé chargé de répondre à ce type de demande. Certaines administrations conçoivent même leur mission d'une manière extrêmement large en se croyant tenues, non seulement de communiquer les documents sollicités, mais également de répondre aux demandes de renseignements, ce qui, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat, excède l'obligation que la loi de 1978 met à leur charge³.

On constate donc que les services concernés jouent assez souvent le jeu de la transparence, et cela en dépit des difficultés matérielles qu'ils rencontrent, notamment lorsqu'il s'agit des petites communes, soit parce qu'ils ne disposent pas du personnel nécessaire leur permettant de faire face aux demandes, soit en raison de l'absence de régime de recette qui les empêche de pouvoir faire payer les photocopies. A cet égard, beaucoup ont d'ailleurs été contraints d'imaginer des palliatifs qui montrent que l'application de la loi de 1978 relève aussi d'un certain « bricolage » administratif.

En vérité, plus que la mauvaise volonté de l'administration, c'est la méconnaissance du texte qui est le plus souvent responsable de la trop rare application de la loi de 1978. Ce n'est pas un hasard si la grande majorité des utilisateurs est constituée de fonctionnaires et plus généralement d'individus qui, du fait de leur profession ou de leur origine sociale, ont nécessairement connaissance de cette législation.

Cela étant, les administrations et organismes détenteurs de documents ne sont pas toujours mieux informés que le public lui-même. Dans la

2. La jurisprudence du Conseil d'Etat s'est d'ailleurs aventurée sur ce terrain délicat : C.E. 27 juin 1986, Association « S.O.S. Défense », *Rev. fr. dr. adm.*, 1987, p. 465, note J.-B. Auby.

3. C.E. 30 septembre 1986, Compagnie générale des Eaux, *R.D.P.*, 1988, p. 566.

plupart des cas, les réponses fournies restent très évasives. Il n'est pas rare non plus de constater une ignorance totale.

Très souvent cependant, la loi de 1978 n'est que partiellement ignorée ou confondue avec d'autres dispositions. C'est ainsi que certaines administrations connaissent la procédure d'accès aux documents administratifs mais non l'existence de la CADA ; d'autres, par déformation professionnelle en quelque sorte, sont mieux informées des exceptions au droit d'accès que des principes généraux qui gouvernent celui-ci. C'est le cas notamment des administrations qui manipulent des informations à caractère médical et, plus généralement, des « documents sociaux » ; d'autres également ne situent pas exactement ces dispositions par rapport aux textes voisins. C'est ainsi que, du fait de l'informatisation de leurs fichiers, les hôpitaux et les caisses de sécurité sociale ou d'allocations familiales ont une meilleure connaissance de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés que de celle du 17 juillet de la même année et font souvent la confusion entre l'une et l'autre.

Pour autant, l'ignorance, n'est pas la seule cause de blocage du côté de l'administration. Nombreux sont les services qui connaissent parfaitement la loi mais qui avouent ne pas avoir à l'appliquer faute de candidats à l'information. La passivité du public a encouragé — et même légitimé à certains égards — celle des détenteurs de documents. Dans bien des cas, ces derniers se sont contentés d'attendre d'être sollicités. Ils n'ont pas cru qu'il était aussi de leur devoir d'aller au devant du public et de le mettre en situation d'exercer son droit.

Ni vraiment hostile à la transparence, ni vraiment convaincue des vertus de celle-ci, cette attitude est aujourd'hui très répandue dans l'administration. La loi de 1978 se trouve ainsi doublement victime du manque d'information des usagers potentiels et du comportement des services, lesquels ont souvent beau jeu de penser que l'apathie du public est la preuve d'un manque d'intérêt et donc de l'inutilité de ce texte.

Pour sortir de cette impasse, il importe assurément de repenser totalement la relation dans laquelle s'inscrit nécessairement le droit d'accès aux documents administratifs. L'expérience prouve une fois encore que la transparence ne se décrète pas. Pour être effective, elle suppose un effort d'information en direction du public. Celui-ci doit être non seulement mieux informé sur le droit qui lui est reconnu mais également à même de l'exercer dans des conditions satisfaisantes.

Déjà, certaines administrations, plus préoccupées que d'autres par ces problèmes d'amélioration des rapports avec les administrés, s'emploient activement à mieux faire connaître au public les droits qui sont les siens. Puissent les conclusions de cette enquête contribuer à encourager une telle évolution.