

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 octobre 1978.

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à assurer l'accès du public aux documents  
administratifs et l'information des consommateurs.*

**PRÉSENTÉ**

Par M. Fernand CHATELAIN, Mme Danielle BIDARD, MM. Serge BOUCHENY, Raymond DUMONT, Jacques EBERHARD, Gérard EHLERS, Pierre GAMBOA, Jean GARCIA, Marcel GARGAR, Bernard HUGO, Paul JARGOT, Charles LEDERMAN, Fernand LEFORT, Anicet LE PORS, Mme Hélène LUC, MM. James MARSON, Louis MINETTI, Jean OOGHE, Mme Rolande PERLICAN, MM. Marcel ROSETTE, Guy SCHMAUS, Camille VALLIN, Hector VIRON,

**Sénateurs.**

---

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

---

**Libertés publiques.** — Administration (Relations avec le public) - Commission nationale informatique et libertés - Défense nationale - Fonctionnaires et agents publics - Justice - Médecine - Vie privée (Atteints à la).

## EXPOSÉ DES MOTIFS

**MESDAMES, MESSIEURS,**

L'exercice des droits démocratiques implique que les citoyens, leurs élus, les associations, aient accès à une information qui leur permette notamment de savoir de quelle façon l'Administration accomplit les missions que les lois et les règlements lui confient. La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ratifiée par la France dispose (art. 15) que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Or le pouvoir exécutif, qui y voit un moyen d'échapper au contrôle démocratique, impose à l'Administration de pratiquer une politique de secret qui aboutit constamment à refuser aux citoyens et à leurs mandants les informations qui leur sont nécessaires pour exercer leur rôle.

Les organisations syndicales, les associations de consommateurs, les groupements de défense de la nature, les particuliers menacés d'expropriation se plaignent tous de ne pouvoir accéder à des informations, à des dossiers, à des statistiques qui les concernent pourtant directement.

Par exemple, sont secrets les relevés de prix effectués pour la détermination de l'indice, les résultats de recherches sur l'énergie nucléaire, les activités des agents du Service de protection contre les rayonnements ionisants, les résultats des analyses effectuées par l'Institut des pêches maritimes sur la contamination des coquillages. Innombrables sont les cas où le citoyen qui veut savoir, s'entend répondre « confidentiel », « secret », « impossible », ou bien tout simplement n'arrive pas même à avoir de réponse.

Certes, il ne vient à l'esprit de personne de dire que les dossiers intéressant la Défense nationale, ou que des renseignements concernant des personnes susceptibles de porter atteinte à leur vie privée, doivent être rendus publics. Mais en dehors de ces deux cas la règle du secret relève de l'arbitraire et n'a pas de justification.

Le rapport de la commission vie sociale pour la préparation du VII<sup>e</sup> Plan indique :

« Quatre réformes devraient intervenir à court terme :

« — tous les rapports administratifs et toutes les statistiques devraient être rendus publics ;

« — les élus devraient pouvoir obtenir directement de l'Administration, par une procédure plus légère que la question parlementaire, toute information qui leur serait nécessaire ;

« — les dossiers d'aménagement devraient pouvoir être tenus en principe à la disposition des citoyens, sauf s'ils portent la mention « confidentiel ». Mais l'opportunité d'apposer cette mention serait soumise au contrôle du juge ;

« — il faut inscrire dans les textes l'obligation pour l'Administration d'informer, tout en prévoyant la protection des fonctionnaires dans le cas où ils seraient menacés de sanctions pour avoir accompli cette obligation. »

Le Gouvernement a créé le 11 février 1977 une commission « chargée de favoriser la communication au public des documents administratifs », dont on ignore d'ailleurs quels sont exactement les travaux. Mais, en revanche, il ne tient aucun compte, dans son activité courante, de cette volonté d'abolition du secret administratif. La loi « sur la protection et l'information des consommateurs » en donne un exemple frappant.

En effet, informer le consommateur, ce n'est pas seulement lui dire ce que sont exactement les produits et services qui lui sont offerts. Certes, cette information est souhaitable et l'omniprésence d'une publicité trop souvent excessive oblige à la garantir explicitement.

Mais informer le consommateur c'est aussi lui dire avec précision tout ce qui est fait et tout ce qui n'est pas fait pour assurer sa sécurité ; combien d'analyses et de contrôles ont été faits par les services qui en sont chargés et quels en sont les résultats ; ce qu'a recommandé le Conseil supérieur d'hygiène et pourquoi ses recommandations n'ont pas été suivies, etc.

Il y a à cet égard une relation évidente entre la protection des consommateurs et leur information et cette relation n'est pas prise en compte dans les lois. Certes ceux qui ont intérêt à ce que la réalité ne soit pas connue prétendent que le secret serait une garantie contre une inquiétude injustifiée du public. Le résultat obtenu est inverse car, à notre époque de progrès technique, une certaine inquiétude des consommateurs sur les problèmes de sécurité et de santé est une chose absolument normale et il n'y a pas d'autre réponse à celle-ci que la possibilité de donner au public des informations précises, appuyées sur des documents accessibles, prouvant que toutes les précautions possibles sont prises et que les abus sont réprimés dès qu'ils sont connus.

Tout récemment, à propos d'un débat télévisé sur l'affaire de Seveso, qui inquiète à juste titre l'opinion, divers commentateurs ont insisté sur le fait que les affirmations rassurantes prodiguées tant par les industriels que par les représentants du Gouvernement ne sont plus crédibles, et que le public demande davantage.

Or dans beaucoup de pays étrangers, la situation est différente parce que l'accès aux documents administratifs est non seulement libre mais

organisé, dans le domaine de la consommation comme dans les autres. C'est le cas dans les pays scandinaves. C'est le cas aux États-Unis où la revue de la « Food and Drug Administration » désigne nommément les produits alimentaires ayant fait l'objet de saisies ou de condamnations. En Suisse, les laboratoires cantonaux rendent compte chaque année en détail des contrôles faits dans le cadre de la répression des fraudes. En Grande-Bretagne, des « livres blancs » sont régulièrement édités par l'Administration sur des questions très diverses (rapports sur les additifs alimentaires, sur les antibiotiques, conclusions de la commission d'enquête officielle constituée pour étudier les causes d'une épidémie ou d'un accident, etc.).

Pour que les citoyens puissent participer effectivement à l'élaboration, à l'exécution et au contrôle des décisions dans tous les domaines de la vie politique, économique, sociale et culturelle, il est nécessaire qu'ils aient accès aux dossiers et documents administratifs.

Tel est l'objet de la proposition de loi suivante qui s'inscrit dans le prolongement de la déclaration des libertés publiée par le Parti communiste français et que nous vous demandons, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir adopter.



## PROPOSITION DE LOI

### Article premier.

Afin de garantir les citoyens contre l'arbitraire dans leurs relations avec l'Administration et les associés au fonctionnement des services dont ils sont les usagers, les documents et les dossiers administratifs leur sont accessibles dans les conditions prévues par la présente loi.

La présente loi s'applique à tous les dossiers et documents administratifs quelles qu'en soient la forme et la présentation : écrits, enregistrements sonores ou visuels, supports magnétiques. Leur communication se fera, dans tous les cas, en langage clair et sous une forme lisible.

### Art. 2.

#### Exercice du droit d'accès aux dossiers individuels.

Chaque citoyen a le droit d'accéder aux dossiers constitués à son nom, d'en contester le contenu et d'être informé de leur utilisation.

L'Administration ne peut prendre une décision défavorable à une personne sans l'avoir informée préalablement de son intention, sans lui avoir communiqué son dossier et sans l'avoir mise en mesure de présenter ses observations ou d'organiser sa défense. La décision doit être motivée.

### Art. 3.

Toute personne justifiant de son identité a le droit d'interroger les services ou organismes chargés de mettre en œuvre les traitements automatisés ou non en vue de savoir si ces traitements portent sur des informations nominatives la concernant et, le cas échéant, d'en obtenir communication.

Le titulaire du droit d'accès peut obtenir communication des informations le concernant. Il peut se faire assister d'un informaticien de son choix. La communication, en langage clair, doit être conforme au contenu des enregistrements.

**Art. 4.**

Toute personne qui, dans l'exercice de son droit d'accès, se heurte à un refus de communication, ou qui suspecte la conformité des informations communiquées, peut saisir la Commission nationale informatique et libertés, qui se prononce sur le caractère abusif du refus, sous réserve de l'appréciation des juridictions compétentes.

**Art. 5.**

Le titulaire du droit d'accès peut demander que soient rectifiées, complétées, clarifiées ou effacées les informations le concernant qui sont exactes, incomplètes, équivoques ou dont l'enregistrement ou la conservation est interdit.

Lorsque l'intéressé en fait la demande, le service ou organisme auprès duquel est exercé le droit doit lui délivrer à ses frais copie des informations le concernant.

La charge de la preuve de l'exactitude des informations incombe à l'organisme ou au service qui a la responsabilité des informations.

**Art. 6.**

Lorsque l'exercice du droit d'accès s'applique à des informations à caractère médical, celles-ci sont communiquées à son choix, soit directement à l'intéressé soit par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet.

**Art. 7.**

S'il n'a pas obtenu satisfaction le requérant peut porter l'affaire devant les juridictions compétentes. Dans ce cas, la sûreté de l'État et le secret de la Défense nationale ne pourront être opposés au tribunal.

**Art. 8.**

**Exercice du droit d'accès du public aux dossiers administratifs.**

Les rapports et dossiers d'enquête, d'expertise, d'inspection ou de contrôle, les directives, circulaires et instructions de service et les avis des organismes consultatifs, d'une manière générale toutes les informations, les statistiques, les prévisions et documents d'archives, détenus par les administrations, les collectivités territoriales, les organismes chargés

de gérer un service public à caractère administratif, social et culturel ou scientifique, les établissements publics, les entreprises nationales, les sociétés d'économie mixte sont obligatoirement communiqués aux citoyens qui en font la demande.

#### Art. 9.

Sont exclus du champ des documents pouvant être communiqués au public, sous réserve de l'interprétation souveraine des tribunaux :

- toutes les informations relatives à la Défense nationale ;
- les dossiers individuels des agents publics ;
- les dossiers personnels de caractère médical ou susceptibles de porter atteinte au secret de la vie privée des citoyens.

Le refus de communiquer doit être notifié aux demandeurs dans un délai de quinze jours.

#### Art. 10.

Pour permettre la communication prévue à l'article 8, les services concernés doivent établir un répertoire permettant la consultation des documents. La délivrance des copies de documents est à la charge des demandeurs, sans que les frais puissent dépasser le coût réel d'établissement des copies.

#### Art. 11.

L'obligation de discrétion professionnelle prévue par l'article 10 du statut général des fonctionnaires n'est pas opposable aux obligations créées par la présente loi, sauf dans les cas prévus à l'article 4 ci-dessus.