

FICHE 20

COMMUNICATION DES DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

I.	LES DOCUMENTS ADMINISTRATIFS COMMUNICABLES _____	174
	1 - Les documents administratifs	
	2 - Dispositions communes	
II.	EXERCICE DU DROIT D'ACCÈS _____	175
	1 - Dispositions communes	
	2 - Documents administratifs	
	3 - Modalités du droit d'accès	
III.	REFUS DE COMMUNICATION _____	176

La loi du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal modifiée par la loi n° 2000-231 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, garantit le droit de toute personne à l'information en ce qui concerne la liberté d'accès aux règles de droit applicables aux citoyens. Cette loi a ouvert à toute personne le droit d'obtenir communication des documents administratifs qui émanent "des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif" (art. 1^{er}). Les EPLE entrent naturellement dans le champ d'application de ce texte.

Toutefois les règles que pose ce texte et qui sont développées ci-après, ne sont applicables qu'en l'absence de textes spécifiques. Ainsi, la communication du dossier d'un agent ou d'un élève, dans le cadre d'une procédure disciplinaire, est régie par les dispositions réglementaires et les principes jurisprudentiels propres à cette procédure.

La loi du 17 juillet 1978 a créé une commission dite "Commission d'accès aux documents administratifs" (CADA)*. Celle-ci est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs.

I. LES DOCUMENTS ADMINISTRATIFS COMMUNICABLES

1 - LES DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

1. La loi du 17 juillet 1978 modifiée consacre le droit de toute personne d'accéder à l'ensemble des documents administratifs quelle que soit leur forme. Ce droit concerne notamment les "documents existant sur support informatique ou pouvant être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant".

La loi du 17 juillet 1978 considère comme documents administratifs "tous dossiers, rapports, études, compte rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, prévisions et décisions revêtant la forme d'écrits, enregistrements sonores ou visuels, de documents existant sur support informatique ou pouvant être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant" (art. 1^{er}). Ces documents sont donc communicables de plein droit aux personnes qui en font la demande (art. 2).

Ne sont toutefois pas considérés comme documents administratifs, les actes des assemblées parlementaires, les avis du Conseil d'État et des juridictions administratives, les docu-

ments de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes.

La notion de documents administratifs est plus large que celle d'actes administratifs, le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 s'étendant à des documents qui n'ont pas le caractère de décision. Elle exclut cependant les actes de droit privé (actes notariés, contrats commerciaux, etc.).

2. Le nouvel article 6-I de la loi du 17 juillet 1978 modifiée permet à l'autorité administrative de refuser la communication d'un document administratif lorsque celle-ci porterait atteinte aux secrets protégés par la loi et notamment aux secrets des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif, de la défense nationale et de la politique extérieure, de la monnaie et du crédit public, de la sûreté de l'État et de la sécurité publique, de la vie privée et en matière commerciale et industrielle, ainsi qu'au déroulement d'une procédure engagée devant une juridiction ou à la recherche des infractions fiscales et douanières (1).

L'article 6-II de la loi du 17 juillet 1978 modifiée définit les documents administratifs qui ne sont communicables qu'à l'intéressé. Il s'agit de ceux dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée et des dossiers personnels, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle, ainsi que les documents administratifs portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou facilement identifiable ou

(1) CE, 11 février 1983, ministre de l'Urbanisme et du Logement c/ Association Atelier libre d'urbanisme de la Région Lyonnaise, le Conseil d'État a estimé qu'un document provisoire ou inachevé ne peut être communiqué. C'est le cas des tableaux de répartition des moyens par discipline (TRMD) dont le caractère préparatoire implique qu'ils doivent être regardés comme inséparables et indissolublement liés à une décision à intervenir et ne sont donc communicables que lorsque la décision finale est prise.

Le Conseil d'État a également posé une autre condition à la communication de ces documents, satisfaite dans la présente affaire : la demande ne doit pas avoir un caractère abusif. C'est la première fois qu'apparaît dans la jurisprudence sur la communication de documents administratifs cette notion de demande abusive.

faisant apparaître le comportement d'une personne dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.

2 - DISPOSITIONS COMMUNES

3. Sont considérés comme documents administratifs, les notes attribuées aux élèves ou aux candidats d'un concours, le dossier scolaire d'un élève, une copie remise à l'occasion des épreuves du baccalauréat, la notation d'un agent public, ainsi que les listes de noms (listes de membres du conseil d'administration, listes d'agents ou d'élèves) dès lors qu'elles ne comportent aucune mention personnelle relative aux intéressés (date de naissance, n° INSEE, adresse, téléphone, situation familiale, etc.). Ces éléments de la vie privée sont protégés par le Code civil (art. 9) et la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (art. 8). Toutefois, rien ne s'oppose à ce que les coordonnées communiquées soient celles de l'établissement scolaire.

II. EXERCICE DU DROIT D'ACCÈS

1 - DISPOSITIONS COMMUNES

4. Le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés et non aux états préparatoires, partiels ou provisoires d'un document tant qu'il est en cours d'élaboration (1). L'article 2 de la loi précitée mentionne que le droit à communication "ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration" et "ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique". Le droit à communication ne s'applique pas aux documents réalisés, dans le cadre d'un contrat de prestation de service exécuté pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées.

Dans le cadre de l'accès aux règles de droit et à la transparence, les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller (art. 2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000).

De plus, le droit d'accès ouvert par la loi du 17 juillet 1978 nécessite que le demandeur soit en mesure d'identifier précisément le document dont il souhaite obtenir communication,

son droit d'accès ne pouvant concerner qu'un document existant dans l'état dans lequel il se trouve.

En aucune façon, le législateur n'a entendu, à cette occasion, imposer à l'administration de procéder à des recherches en vue de fournir au demandeur une documentation, ni même d'effectuer un travail de reconstitution ou de compilation d'informations.

Par ailleurs, il convient d'observer que l'administration sollicitée n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique (art. 2 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée).

2 - DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

5. Toute personne, physique ou morale, peut demander la communication d'un document administratif. Elle n'est tenue ni de motiver sa demande, ni de justifier l'intérêt qu'elle porte à ce document ou l'usage qu'elle entend en faire.

En outre, l'article 3 de la loi du 17 juillet 1978 consacre le droit de toute personne "de connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées".

6. Le droit d'accès aux documents administratifs dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée et des dossiers personnels est réservé à la personne concernée par ces documents. De même, ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable, ainsi que les documents administratifs faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.

S'agissant des documents administratifs concernant les enfants mineurs, seules la ou les personnes qui sont les représentants légaux de l'enfant et justifiant l'exercice de l'autorité parentale peuvent recevoir communication de ces documents. (2)

Les documents qui comportent des mentions peuvent être communiqués à des tiers à condition que ces mentions soient divisibles et qu'elles puissent être occultées sans que l'administration ne soit contrainte d'établir un document distinct de l'original.

Ainsi, des lettres adressées par des parents d'élèves à un chef d'établissement comportant des appréciations sur les conditions dans lesquelles un enseignant exerçait ses fonctions et sur son comportement à l'égard des élèves peuvent être communiquées à celui-ci, après suppression des noms des parents

(1) Voir page précédente.

(2) CE, 31 juillet 1996, M. Zanone.

et des éléments pouvant permettre l'identification des élèves (1).

Le caractère personnel de la communication des documents administratifs ne s'oppose pas à ce que la personne concernée donne expressément mandat à un tiers pour recevoir communication, pour son compte, du document concerné ou qu'elle soit accompagnée d'un tiers lors de cette consultation.

En ce qui concerne les informations à caractère médical, elles ne peuvent être communiquées à l'intéressé que par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet (art. 6-II). Ainsi, l'administré qui demande la communication d'un document à caractère médical le concernant doit être invité à indiquer les coordonnées du médecin de son choix. Le document sera communiqué à ce médecin à qui il appartiendra, dans le respect des règles de la déontologie médicale, d'en divulguer la teneur à l'intéressé. En l'absence d'indication par l'intéressé des coordonnées d'un médecin, l'administration est tenue de refuser la communication du document.

Dans le cadre de la transparence financière, les budgets et comptes émanant des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics à caractère administratif dotés de la personnalité morale sont, une fois adoptés, communicables à toute personne qui en fait la demande, dans des conditions prévues par la loi du 17 juillet 1978 précitée.

La communication de ces documents financiers peut être obtenue tant auprès de l'autorité administrative concernée que de celles qui les détiennent (art. 10 de la loi du 12 avril 2000).

3 - MODALITES DU DROIT D'ACCÈS

7. La demande de communication doit être adressée à l'autorité administrative qui détient le document soit qu'elle en est l'auteur, soit que le document a été établi pour son compte et lui a été transmis.

Si un EPLE est saisi d'une demande tendant à la communication d'un document qui émane d'une autre administration (service académique, commune, collectivité territoriale de rattachement...), il lui appartient de transmettre cette demande à l'administration compétente et d'en aviser l'intéressé.

«L'accès aux documents administratifs s'exerce :

a) par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ;

b) sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par délivrance d'une copie facilement intelligible sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou sur papier, au choix du demandeur dans la limite des possibilités techniques de l'administration et aux frais de ce dernier, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction, dans des conditions prévues par décret" (2).

Un arrêté du ministre du Budget du 29 mai 1980 a fixé à un franc par page les frais de photocopie d'un document dans les services et les établissements publics de l'État. Les chefs d'établissement sont habilités à instituer des régies de recettes notamment pour l'encaissement des remboursements de services rendus, parmi lesquels figurent les frais de photocopie (arrêté interministériel du 11 octobre 1993).

Le choix du mode d'accès est laissé au demandeur. Mais la communication du document ne doit pas perturber le fonctionnement de l'administration (3).

Lorsque les documents dont la communication est demandée représentent un volume important, la communication des pièces peut-être étalée dans le temps. Dans cette hypothèse, la communication peut être limitée à une consultation sur place suivie de la délivrance de copies pour les seuls éléments sélectionnés par le demandeur (4). En effet, le CADA considère qu'il appartient à l'administration d'établir par tous moyens la preuve matérielle de la communication.

III. REFUS DE COMMUNICATION

8. Faute d'avoir satisfait dans un délai d'un mois à la demande de communication d'un document, l'autorité administrative est réputée avoir rejeté cette demande. Il appartient alors à l'administré intéressé de saisir, sans formalisme, la Commission d'accès aux documents administratifs (5) dans un délai de deux mois à compter du refus, exprès ou implicite, qui lui a été opposé. Cette Commission émet dans le délai d'un mois un avis qu'elle adresse à l'autorité compétente sur le caractère communicable ou non du document demandé. L'autorité administrative doit alors faire connaître dans le délai d'un mois à la Commission la suite qu'elle entend donner à la demande. Si elle ne donne pas satisfaction à l'intéressé dans un délai de deux mois à compter de la saisine de la CADA, elle est réputée

(1) CE, 14 octobre 1992, ministre de l'Éducation nationale c/Ponthus.

(2) CE, 8 février 1999, M. Jean-Loup Moniez c/ministre de la Défense.

(3) La commission apprécie en fonction de la taille et des moyens de l'administration concernée. Mais elle recommande en tout cas aux administrations d'offrir une alternative négociée au demandeur auquel la plage horaire ne convient pas. La consultation des documents doit avoir lieu dans les locaux du service qui en assure la conservation, sans que l'administration soit tenue de transférer des documents dans les locaux d'un autre service pour les besoins de cette consultation (CE, 26 octobre 1988, Lalande).

(4) Voir référence ci-dessus.

(5) CE, 31 juillet 1996, M. Zanone.

maintenir son refus. L'intéressé pourra alors, le cas échéant, saisir le tribunal administratif du litige relatif à la communication de ce document.

S'agissant de la procédure d'accès aux documents administratifs, le Conseil d'État a considéré que lorsqu'une demande de document administratif a été rejetée par une décision explicite ou implicite de l'autorité administrative, ce refus ne peut être déferé au juge de l'excès de pouvoir sans qu'ait été saisie au préalable la CADA instituée par la loi du 17 juillet 1978 (1). Cette jurisprudence a été confirmée par le législateur (loi du 12 avril 2000).

Le mauvais vouloir de l'administration à communiquer un

document administratif est susceptible d'engager sa responsabilité. Dans le cas d'un EPLE, c'est la responsabilité de l'établissement lui-même qui serait engagée.

Textes de référence

- Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses dispositions d'amélioration des relations entre l'administration et le public (RLR 104-9) modifiée par la loi n°2000-231 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.
- Décret n° 88-465 du 28 avril 1988 relatif à la procédure d'accès aux documents administratifs (RLR 104-9).
- Arrêté du ministre du Budget du 29 mai 1980 (RLR 160-3).
- Arrêté interministériel du 11 octobre 1993 relatif à l'habilitation les chefs d'EPL à instituer des régies de recettes et des régies d'avances (RLR 364-6).

* Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)

66, rue de Bellechasse, 75700 Paris 07 SP
Tél. 01 42 75 79 99 - Télécopie 01 42 75 80 70
<http://www.cada.fr>

(1) CE, 14 octobre 1992, ministère de l'Éducation nationale c/Ponthus.

