

La notion de document administratif

Quelques éléments d'introduction

L'accès à des informations détenues par l'administration est une pratique inscrite depuis de nombreuses années qu'on peut rattacher à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui dispose que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

Ce droit d'accès aux documents de l'administration a été consacré par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, aujourd'hui codifiée dans le code des relations entre le public et l'administration (CRPA)¹. Depuis le droit et la doctrine (par l'intermédiaire des différents avis de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) qui se prononce au cas par cas) ont permis d'affiner les définitions et de construire un cadre juridique dense. Ainsi, les termes juridiques employés (documents, informations...) datent d'une époque où l'informatique était relativement balbutiante. Ils doivent être entendus au sens large. Aujourd'hui, la définition juridique englobe également les données, les codes-sources ou encore les algorithmes.

Le livre III du code des relations entre le public et l'administration traite de l'accès aux documents administratifs et de la réutilisation des informations publiques ([L. 300-1](#) à [L. 351-1](#)). Dès lors, savoir si une information, une donnée, un document est un « document administratif » est indispensable pour espérer pouvoir y accéder.

La politique d'ouverture et de mise à disposition des documents, données et autres informations produites et collectées par les services publics est dénommée « open data ».

1. Définition du document administratif :

Le document administratif est défini en droit de façon très large, il s'agit de tout document produit ou reçu dans le cadre d'une mission de service public (cf. fiche « La notion de service public »). **La loi ne fixe pas de liste exhaustive concernant la nature de ces documents, ils peuvent prendre toutes sortes de formes : dossiers, études, données, comptes-rendus, notes, instructions,**

¹ D'un point de vue juridique, la fin des années 1970 est une période charnière en matière d'accès aux documents des administrations puisqu'on y trouve la loi CNIL (janvier 1978), suivie par la loi CADA (juillet 1978) et enfin la loi sur les archives (janvier 1979).

photographies, enregistrements sonores, code-source... Sont également des documents administratifs, les informations contenues dans des systèmes d'information qui peuvent en être extraites par un traitement informatique courant (et donc les données, les bases de données qui les contiennent).

On trouve des documents administratifs dans l'ensemble des « administrations », c'est-à-dire (liste encore une fois non exhaustive) : l'État (au niveau national comme local), les collectivités territoriales (communes, départements, régions et leurs groupements), les établissements publics (comme Météo-France, l'Office national des forêts...), les organismes privés chargés d'une mission de service public (La Poste, AirParif, les fédérations sportives, les organismes de formation...). (cf fiche « La notion de service public »)

Ainsi la quasi-totalité des documents élaborés ou détenus par les administrations ont un caractère administratif fixé par la loi. Dans chaque domaine, le juge ou la CADA sont venus déterminer la nature des documents demandés par les usagers.

Ces documents administratifs sont communicables à toute personne (cf. fiche « Les personnes juridiques : personnes morales et personnes physiques »), c'est une obligation pour l'administration que de les remettre aux demandeurs et dans certains cas de les diffuser en ligne de manière automatique (cf. fiche « Le régime d'accès aux documents administratifs »).

2. Les exceptions à la qualification de document administratif

Certains acteurs publics disposent d'un cadre juridique adapté, notamment en raison de leurs missions particulières. Ainsi ne sont pas des documents administratifs :

- _ Les documents produits ou reçus par les autorités judiciaires (dès lors que le document a un rapport avec la « fonction de juger »),
- _ Les documents d'état-civil qui ont été établis il y a moins de 75 ans,
- _ Les documents privés (souvent liés à de l'immobilier : vente, cession...)
- _ Les documents des assemblées parlementaires (Assemblée nationale et Sénat)

A savoir le cadre juridique des documents administratifs a largement évolué avec la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique. Les apports sont nombreux :

- _ La philosophie générale s'est transformée : l'administration n'est plus en réaction (à une demande de communication), elle devient proactive et doit

diffuser en ligne de nombreux documents administratifs. Cette obligation est parfois appelée « open data par défaut ».

— La liste des établissements exclus a été réduite. Dorénavant, sont bel et bien des documents administratifs, les documents des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC)² (cf. Fiche « Service Public Administratif (SPA) et Services Public Industriel et Commercial (SPIC) »).

— Des obligations sectorielles ont été renforcées notamment s’agissant des données relatives aux services publics délégués, des subventions versées par les administrations ou encore en matière de recherche publique.

3. Les informations contenues dans les documents administratifs

Le document administratif est donc une notion composite qui niche dans l’ensemble des activités des administrations ou assimilées. La personne qui demande accès à un document administratif ou le consulte cherche à prendre connaissance des informations qu’il contient. Ainsi un document administratif est une somme d’informations.

La nature des informations comprises dans un document joue en droit, sur la capacité pour la personne d’une part à y accéder (cf. fiche « Le régime d’accès aux documents administratif ») et d’autre part à réutiliser les informations obtenues (cf. fiche « Le régime de réutilisation des documents administratifs »). Il existe donc plusieurs natures d’informations, par exemple les :

— **Informations publiques** : c’est la base de l’open data, on parle aussi de données publiques. Il s’agit d’informations pour lesquelles l’accès est libre. La définition juridique des « informations publiques »³, c’est une définition par exception. C’est-à-dire qu’on définit ce que ne sont pas les informations publiques. Ainsi, ne sont pas des informations publiques, les informations contenues dans des documents qui ne sont pas communicables à tous (cf. fiche « Le régime d’accès aux documents administratif ») ou sur lesquels des tiers (à l’administration) détiennent des droits de propriété intellectuelle (cf. fiche « Le régime de réutilisation des documents administratifs »). A noter également qu’une information publique n’a pas à être nécessairement formalisée dans un document administratif unique, elle peut être déduite de plusieurs documents administratifs⁴.

² Exemples d’EPIC : Eau de Paris, RATP, l’ADEME, le CEA, INERIS, IFREMER, CSTB, l’ANDRA...

³ Définition prévue par l’article L. 321-2 du CRPA

⁴ C’est le cas par exemple de beaucoup d’informations géographiques qui peuvent être le fruit de l’assemblage d’informations provenant de plusieurs documents administratifs

Informations relatives à l'environnement : le droit de l'environnement a été précurseur par bien des aspects dans les obligations de diffusion automatique des informations produites ou détenues par l'administration. Le code de l'environnement prévoit ainsi une définition large et extensive des « informations relatives à l'environnement » pour lesquelles les obligations de mise à disposition sont renforcées (cf. fiche « Le régime des informations relatives à l'environnement »).

Informations protégées : certaines informations sont protégées de manière absolue de par leur nature (défense nationale, politique extérieure), d'autres connaissent un secret relatif qui permet aux personnes concernées par le document d'y accéder, par exemple les informations à caractère médical (cf. fiche « Le secret médical ») certaines informations révélant le comportement d'une personne ou relative à la vie privée ou encore les secrets industriels et commerciaux (cf. fiche « Le secret des affaires »).

Informations nominatives (cf. fiche « Les données à caractère personnel ») : les informations nominatives sont des données à caractère personnel. A savoir : la protection des données s'articule avec d'autres intérêts démocratiques. Ainsi certaines données à caractère personnel sont diffusées librement, notamment celles issues de la sphère professionnelle (organisation de la vie des affaires, des associations, agents publics), de l'activité publique (élus) ou encore des archives.

4. Conclusion

Le droit définit donc de façon très large les « documents administratifs ». Il s'agit des documents produits ou reçus par les « autorités administratives ». Derrière cette notion, on trouve toutes les personnes (publiques ou privées) chargées d'une mission de service public (cf. Fiche « La notion de service public »).

Les documents administratifs couvrent les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires... qu'ils se présentent sous forme écrite, sous forme d'enregistrement sonore ou visuel ou sous forme numérique ou informatique. Ainsi sont également concernées les informations (données) contenues dans des fichiers informatiques, les codes-sources et les algorithmes.

Les seules exceptions à la qualification de « document administratif » portent sur les documents des autorités judiciaires, l'état-civil, ceux traitant du domaine privé des autorités administratives et ceux des assemblées parlementaires.

Toute personne sans aucune distinction et sans avoir à se justifier peut demander à accéder à des documents détenus par l'administration. La Fiche « Le régime d'accès aux documents administratifs » définit les modalités d'accès ou de communication des documents administratifs.

Des outils existent pour aider les demandeurs à qualifier la nature du document souhaité et indiquer s'il sera communicable ou non, notamment [@docs](#) le simulateur des archives nationales ou [celui](#) proposé par la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).