

Le régime d'accès aux documents administratifs

! Infos pratiques

_ Toute personne est en mesure d'effectuer une demande de communication d'un document, dès lors que la demande remplit deux conditions cumulatives :

_ **Il doit s'agir d'un document existant** : quelle qu'en soit la forme, le document doit être existant et achevé ;

_ **Il a été produit ou est détenu par l'administration** : le document est donc disponible. Pour les organismes « hybrides » (associations, EPIC et plus généralement tous les organismes privés titulaires d'une mission de service public), on cherchera à vérifier que le document demandé est en lien suffisamment direct avec la mission de service public ;

Quelques éléments d'introduction

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 prévoit en son article 15 que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Cet article est la pierre angulaire de la revendication d'un droit permettant de contourner le présumé goût du secret de l'administration. Ce droit d'accès aux documents de l'administration a été consacré par la loi en 1978.

Ainsi historiquement, il s'agissait de pouvoir se faire remettre une copie d'un document physique en se déplaçant au guichet ou par courrier. Évidemment les modalités d'accès aux documents (et la nature même desdits documents) ont évolué avec le temps et l'obligation pour la sphère publique s'est très largement renforcée.

1. Le droit d'accès aux documents administratifs : forme & nature de la demande envoyée

Depuis les réformes de 2016¹, toute personne, physique ou morale (cf. Fiche « Les personnes juridiques : personnes morales et personnes physiques »), publique ou privée, peut demander la communication d'un document administratif. **La demande peut donc être exercée par « tout le monde », sans qu'il soit nécessaire de justifier de sa condition** (c'est un droit uniforme, la qualité – professionnel, représentant de la nation... - n'entre pas en ligne de compte), **de sa nationalité, ni même de motif. Le demandeur n'a pas à justifier des raisons pour lesquelles il demande l'accès.** Il n'existe aucune règle écrite sur le formalisme de la demande, un mail simple suffit. C'est un droit, c'est-à-dire que l'administration est dans l'obligation de répondre à la demande. **Pour que la demande soit valable, elle doit porter sur des documents administratifs (cf Fiche « La notion de document administratif ») et concerner :**

– **Un document existant** (article L. 311-2 CRPA), évidemment l'administration ne saurait transmettre un document inexistant. Toutefois si le document peut être obtenu par un « traitement informatique d'usage courant », il devra être communiqué. *Exemples : L'Institut français du cheval et de l'équitation doit fournir une extraction des données de la base SIRE qui contient des informations relatives à la mortalité des chevaux ([Avis 20201800](#)). De même s'agissant de la communication de la liste des élevages de sangliers à l'échelle départementale pour une association ([Avis 20190317](#)).*

– **Un document achevé** (L. 311-2 CRPA), il s'agit de ne pas perturber l'administration dans sa prise de décision. Ainsi ne sont pas communicables, les avant-projets, les ébauches, les notes personnelles ou le rapport non encore remis. Ce critère a souvent été discuté notamment en matière informatique. *Exemples : le code-source de l'application de calcul de l'impôt sur le revenu, quand bien même il évolue régulièrement est un document achevé communicable ([Avis 20144578](#) & TA Paris 18 avril 2016).*

Si la demande porte sur **un document préparatoire à une décision**, il ne pourra être communiqué qu'après que la décision de l'administration ait été prise. Le document préparatoire permettra de donner du contexte à la décision prise antérieurement par l'administration.

– Par exemple

L'adoption d'un plan local d'urbanisme par le conseil municipal lève tout secret sur les rares pièces qui n'auraient pas encore été révélées au public ([Avis 20031605](#)).

¹ La loi pour une République numérique et la création du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA)

Attention, il existe ici une exception pour les informations qui traite de l'environnement (cf. Fiches « L'accès aux informations relatives à l'environnement » et « Le régime des informations relatives à l'environnement »), par exemple les rapports d'étude concernant un cours d'eau - dès lors qu'ils sont achevés - sont communicables avant même la prise de décision par l'administration ([Avis 20141984](#)).

Le demandeur choisit le mode de communication qu'il préfère. Ainsi le document est mis à disposition soit par consultation sur place, par délivrance d'une copie, par voie électronique ou par diffusion publique. A noter que la consultation sur place et la publication en ligne (ou l'envoi par voie électronique) sont gratuits. Autrement, l'administration peut exiger le paiement des frais relatifs à la reproduction et l'envoi du document.² Depuis 2016, le demandeur peut demander comme modalité de communication, une mise en ligne publique sur internet pour que toute personne puisse en bénéficier.

2. II. L'instruction d'une demande de communication par l'administration

Saisie d'une demande de communication, l'administration dispose d'un mois pour la traiter. Sans réponse de la part de l'administration dans le délai d'un mois, la demande est refusée (refus implicite). La réponse formalisée de l'administration doit être motivée.

Ainsi, la communication doit être refusée si la demande pourrait porter atteinte aux activités régaliennes de l'État (défense nationale, politique extérieure³, enquête en cours) à l'intérêt général et plus généralement sous la réserve des secrets protégés par la loi (articles [L. 311-5](#) et [L. 311-6](#) du CRPA) – voir Fiches « Les données à caractère personnel », « Le secret statistique », « Le secret des affaires » et « Le secret médical ».

A noter que si les informations peuvent être occultées sans que le document perde son sens, la communication s'effectuera après la suppression des informations protégées.

Certains documents qui contiennent des informations relatives à la vie privée, faisant apparaître le comportement d'une personne ou encore portant une appréciation sur le comportement ne sont communicables de par leur nature qu'à la personne concernée (L. 311-6), voir la Fiche « Les données à caractère personnel ». On trouve parmi ces documents *par exemple* : le dossier médical d'un patient ([Avis 20202955](#)), les appréciations d'un jury ou d'un correcteur ([Avis 20152231](#)), le dossier d'un agent...

² L'article R. 311-11 du CRPA fixe les tarifs suivants pour les autres frais que l'envoi postal : impression, 0.18€ la page A4, 1.83€ pour une disquette (oui oui), 2.75€ pour un cd-rom.

³ Par exemple, la communication des documents relatifs aux exportations d'uranium usé vers la Russie est refusée car elle de nature à faire craindre un risque d'atteinte au secret de la politique extérieure de la France ([Avis 20217668](#))

Lorsque les documents sont transmis sous format numérique, l'administration doit s'assurer de le proposer dans un standard ouvert et aisément réutilisable quitte à convertir le document sollicité (*par exemple, voir le cas des informations relatives aux périmètres de protection des captages d'eau potable, [Avis 20180003](#)*). En droit, ce qui est publié en ligne est accessible à tous, dès lors l'administration peut évidemment refuser la communication d'un document déjà publié en ligne.

Les documents administratifs sont composés d'informations de nature diverses, les informations publiques sont celles qui peuvent être communiquées, diffusées et réutilisées sans aucune contrainte. Ainsi l'administration peut accepter et communiquer le document selon la modalité choisie par le demandeur, le communiquer après avoir supprimé certaines mentions (vie privée, secret...) ou communiquer le document à la seule personne concernée. Le demandeur insatisfait pourra [saisir la Commission d'accès aux documents administratifs](#) pour obtenir un avis préalable obligatoire à un éventuel contentieux dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de l'administration.

3. Conclusion

La demande de communication ne connaît aucune obligation de forme, elle est généralement écrite. La demande doit être suffisamment précise en portant sur des documents existants et achevés. Le demandeur opte pour une modalité de communication. La communication par voie électronique (envoi par mail ou mise en ligne par l'administration) est gratuite. Les autres modes peuvent être payants mais sont plafonnés.

L'administration dispose d'un mois pour instruire la demande. Elle vérifie que les informations que comportent le document ne sont pas susceptibles de porter atteinte à l'intérêt général, aux secrets protégés par la loi et à l'action gouvernementale (cf. Fiches « Les données à caractère personnel », « Le secret statistique », « Le secret des affaires » et « Le secret médical »). Si c'est le cas, elle peut supprimer ces mentions et communiquer le document ou refuser purement sa communication. Pour les documents qui recèlent des informations sur le comportement d'une personne ou plus généralement des informations sur la vie privée de la personne, l'administration s'assure que le demandeur est bien la personne concernée par ce document. Le demandeur mécontent pourra saisir la [Commission d'accès aux documents administratifs](#) (CADA) dans un délai de 2 mois après la notification de la décision. La saisine de la CADA est obligatoirement avant d'envisager un contentieux.

Il convient de souligner qu'en principe la demande de communication devrait être exceptionnelle. En effet, les administrations ont dorénavant une obligation de diffusion en ligne de leurs documents administratifs.