

Le dossier administratif du fonctionnaire

Ce dossier portant sur le dossier administratif du fonctionnaire est une mise en forme de textes réglementaires et de commentaires annexes (présentation synthétique, fiche thématique, jurisprudence ...)

Il s'adresse à ceux qui sont un peu curieux en la matière, et à ceux qui auront besoin d'y recourir en cas de problème rencontré au détour d'une carrière.

Sa forme n'est pas définitive et il peut être complété en fonction des découvertes ou connaissances des uns et des autres. Merci de signaler les imperfections et les ajouts éventuels pour qu'il soit amélioré, tant sur son contenu que sur sa facilité d'utilisation. Chaque article peut être imprimé séparément (saut de page).

A savoir : il est à mettre en parallèle avec d'autres dossiers de cette nature (« droits et devoirs du fonctionnaire », « la mutation dans l'intérêt du service », « harcèlement moral dans le cadre professionnel »...)

Enfin, il est libre de droits, le droit étant libre par nature...

MP

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| LE DOSSIER ADMINISTRATIF DU FONCTIONNAIRE | 2 |
| <i>Les garanties à respecter</i> | <i>2</i> |
| <i>Le fonctionnaire doit pouvoir consulter son dossier</i> | <i>3</i> |
| UN PEU D'HISTOIRE SUR L'ARTICLE 65 DE LA LOI DU 22 AVRIL 1905 | 4 |
| MUTATION D'OFFICE ET COMMUNICATION DU DOSSIER : REVIREMENT DE LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ETAT..... | 6 |
| « SITUATION DE DETRESSE ET DE RUPTURE »..... | 7 |
| L'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS..... | 9 |
| <i>Les documents administratifs communicables au sens de la loi.....</i> | <i>9</i> |
| <i>L'opposition à la communication de documents administratifs</i> | <i>12</i> |
| <i>Comment formuler la demande de communication ?</i> | <i>13</i> |
| <i>Comment peut s'effectuer la communication ?.....</i> | <i>13</i> |
| <i>La saisine de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).....</i> | <i>14</i> |
| <i>La suite donnée à l'avis de la CADA</i> | <i>16</i> |
| ANNEXE : COMMUNICATION DES DOCUMENTS ADMINISTRATIFS | 17 |
| INFO JURIDIQUE : DOSSIER INDIVIDUEL..... | 21 |
| DEMANDE DE RETRAIT DE PIECES DU DOSSIER ADMINISTRATIF - CONDITIONS..... | 22 |

Le dossier administratif du fonctionnaire

Chaque fonctionnaire a l'obligation d'informer le public sur ses droits. Les agents des services du personnel n'échappent pas à cette règle: ils doivent être en mesure d'informer les agents de l'administration, de la collectivité territoriale qui les emploie. La principale source d'information des fonctionnaires se situe dans leur propre **dossier administratif** que le service du personnel se doit de tenir à jour.

Ce dossier constitue un document de référence très important. C'est la mémoire de la carrière de l'agent. Hormis les règles de bonne gestion d'une carrière et excepté les interdictions posées par la loi, il existe peu de règles légales relatives à la composition du dossier. Le statut général prévoit simplement que « *le dossier du fonctionnaire doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité* ».

"... Il ne peut être fait état dans le dossier d'un fonctionnaire, de même que dans tout document administratif, des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques de l'intéressé..." (1).

Les principaux documents à classer et à conserver sont les diplômes, les documents liés à l'état civil du fonctionnaire, les extraits de liste d'aptitude (à la suite de la réussite à un concours, notamment), les arrêtés de nomination, de titularisation et de reclassement, les décisions d'affectation, la notation et les appréciations afférentes, les arrêtés de promotion et de position (mise en disponibilité, détachement...), les actes liés à la formation professionnelle (attestations de stage) et les arrêtés infligeant une sanction disciplinaire (en dehors des sanctions amnistiées).

Les garanties à respecter

La composition du dossier administratif de l'agent doit offrir une garantie d'intangibilité : d'autres documents ne doivent absolument pas figurer dans ce dossier (et dans aucun autre). Il s'agit, en premier lieu, de ce qui a trait aux protections statutaires (notamment la liberté d'opinion), qui interdisent que le dossier fasse mention des opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses et des activités en relation avec elles (2). Ainsi est-il interdit de diffuser un questionnaire d'embauche dont certains points abordent ces sujets et encore moins de le conserver dans un dossier. **De même on ne doit trouver dans aucun dossier mention d'actions de grève de la part d'un fonctionnaire.**

Le respect de la vie privée constitue une autre garantie, et le dossier ne peut non plus comporter de telles observations, sauf si celles-ci sont constatées dans l'exercice des fonctions ou de nature à compromettre le bon fonctionnement du service. Par exemple, l'attribution du supplément familial de traitement nécessite de la part du fonctionnaire demandeur qu'il fournisse des éléments sur le nombre d'enfants qu'il a à charge (livret de famille, attestation de concubinage...). Ces documents doivent être classés dans son dossier administratif.

En outre, le secret médical impose que le dossier ne comporte que les conclusions et les conséquences administratives de la situation médicale de l'intéressé. Un dossier médical existe également: il est conservé par le médecin, qui ne peut le communiquer aux personnes étrangères à son service ou à une autre administration. Ces pièces sont couvertes par le secret médical. Seul un autre médecin pourrait en avoir communication (3). Au dossier administratif proprement dit est adjoint un dossier paye qui renferme essentiellement le double de la fiche de paie adressée à l'agent et des pièces justificatives en vue d'un remboursement (frais de déplacement, prestations d'action sociale).

Les différentes pièces du dossier doivent être classées, enregistrées et numérotées. Aucun texte ne

donnant davantage de précision, chaque administration organise les dossiers de ses fonctionnaires à sa façon. Certaines adoptent la chronologie pure et simple. De ce fait, le premier document (la lettre de candidature, par exemple, ou la vacance d'emploi) doit porter le numéro 1 et ainsi de suite jusqu'au dernier acte de la carrière du fonctionnaire (l'arrêté de mise à la retraite par exemple). D'autres administrations classent les documents de façon chronologique, mais par rubrique (état civil, embauche, avancement...). **Ce qui compte c'est que le dossier offre une garantie d'intangibilité, c'est-à-dire que la hiérarchie ne puisse pas, à loisir et à l'insu de l'agent, retirer ou ajouter des pièces dans son dossier.**

Le fonctionnaire doit pouvoir consulter son dossier

Le fonctionnaire dispose du droit de venir consulter son dossier individuel sans avoir à donner de motif pour le faire. En outre, l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 dispose que: **«Tous les fonctionnaires [...] ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier soit avant d'être l'objet de mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté.»**

Il doit même y être invité en cas de procédure disciplinaire intentée à son encontre, faute de quoi cette procédure pourrait être annulée par les tribunaux (4). En matière disciplinaire, il peut se faire accompagner de défenseurs de son choix (un collègue, un syndicaliste, un avocat...). Il peut aussi inviter un ou des représentants de la commission administrative paritaire à l'accompagner pour consulter son dossier préalablement à une demande d'avancement, de temps partiel ou de formation...

En dehors de ces possibilités, **les tiers n'ont pas accès au dossier**, et le chef de service est tenu de prendre toutes dispositions afin que le nombre de fonctionnaires ayant accès aux dossiers soit contrôlé avec précision.

Les fonctionnaires qui ont accès aux dossiers sont tenus par le devoir de discrétion professionnelle, voire même au secret professionnel.

Une fois que le **fonctionnaire cesse son activité**, son dossier administratif doit être archivé, et nul ne peut y avoir accès (à part lui-même et les personnes habilitées) avant **cent vingt ans**, à compter de la date de naissance de l'agent en cause (5).

Notes

- (1) Article 18 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires.
- (2) Conseil d'Etat, 16 juin 1982, M. et Mme Chereul, Recueil Lebon, tables, p. 653.
- (3) Article 6 bis de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et les usagers.
- (4) Article 19 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires.
- (5) Article 7 - 3 de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979, sur les archives.

Source : http://dirpri.free.fr/textes/dossier_administratif.htm

Un peu d'histoire sur l'article 65 de la loi du 22 avril 1905

Le quart d'heure culturel : « Guerre et Paix »

28 juin 1918 - Heyriès - Rec. Lebon
(Source : Conseil d'Etat)

Analyse

Par l'arrêt *Heyriès*, le Conseil d'État admet qu'en période de crise, voire, comme dans le cas de l'espèce, en période de guerre, la puissance publique dispose de pouvoirs exceptionnellement étendus afin d'assurer la continuité des services publics. C'est de cette théorie des circonstances exceptionnelles que s'inspirera l'article 16 de la Constitution de 1958.

Par un décret du 10 septembre 1914, le Gouvernement avait suspendu l'application aux fonctionnaires civils de l'État de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 qui exige la communication à l'agent de son dossier avant toute mesure disciplinaire prise à son encontre, afin de pouvoir procéder sans délai aux déplacements et aux nominations qui s'imposaient selon lui. M. Heyriès, qui avait été révoqué sans que son dossier ne lui ait été préalablement communiqué, attaqua cette mesure en excipant de l'illégalité du décret du 10 septembre 1914. En temps normal, le Conseil d'État aurait donné raison au requérant dès lors qu'il est constant qu'un décret, acte du pouvoir réglementaire, ne peut suspendre l'application de dispositions législatives. Mais le Conseil d'État, en l'espèce, lui donna tort. Il jugea en effet que, en vertu de la Constitution, en l'espèce l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, il incombe aux pouvoirs publics "de veiller à ce que, à toute époque, les services publics institués par les lois et règlements soient en état de fonctionner, et à ce que les difficultés résultant de la guerre n'en paralysent pas la marche".

Le Conseil d'État avait déjà eu l'occasion, avant même la première guerre mondiale, d'admettre que l'urgence pouvait justifier que l'administration sorte provisoirement des limites qui encadrent ses pouvoirs habituels. Ainsi, alors que, en principe, l'autorité administrative ne peut décider l'exécution forcée de ses décisions, sauf lorsqu'une loi l'y autorise expressément, l'urgence peut exceptionnellement la justifier (voir *Société de Saint-Just*). La théorie des circonstances exceptionnelles va beaucoup plus loin puisqu'elle autorise l'autorité administrative à s'affranchir :

- des règles habituelles de compétence : le pouvoir réglementaire peut agir dans la sphère de compétence du pouvoir législatif lorsque l'urgence l'impose et que le législateur ne peut se réunir (*Heyriès* précité ; Ass. 16 avril 1948, *Laugier*, p. 161) ; le fonctionnaire qui est le mieux à même d'agir efficacement est habilité à le faire (1er août 1919, *Sté des établissements Saupiquet*, p. 713) ; le Conseil d'État a même admis que, en cas de carence de l'autorité administrative, de simples particuliers puissent la suppléer en prenant les mesures exigées par les circonstances, jouant ainsi le rôle de "fonctionnaires de fait" (5 mars 1948, *Marion*, p. 113) ;

- des règles habituelles de forme (Sect., 10 novembre 1944, *Auvray*, p. 291) ;

- du respect de principes de fond, auxquels son action est normalement strictement subordonnée : liberté de circulation (28 février 1919, *Dames Dol et Laurent*, p. 208 ; 18 mai 1983, *Rodes*, p. 199, à l'occasion des mesures prises par le préfet de la Guadeloupe en 1976 pour faire face au risque d'explosion du volcan La Soufrière), droit de propriété (*Marion* précité, à propos de réquisitions), liberté individuelle (Ass. 7 novembre 1947, *Alexis et Wolff*, à propos d'arrestations survenues à la Libération).

Toutefois, le juge administratif se livre à un contrôle de fond sur les mesures prises par l'administration dans le cadre de la théorie des circonstances exceptionnelles. Tout d'abord, il contrôle l'existence même de circonstances exceptionnelles : ainsi doivent être en cause des

événements particulièrement graves et imprévisibles, ce qui distinguent les circonstances exceptionnelles de l'urgence (*Marion* précité). Cette situation doit persister à la date à laquelle a été pris l'acte en cause (*Laugier* précité). Par ailleurs, le juge de l'excès de pouvoir s'assure que l'administration était effectivement dans l'impossibilité de prendre la mesure en cause de manière régulière ; ainsi, les "événements" de mai 1968 ne justifiaient pas que le ministre de l'éducation nationale prenne par arrêté des mesures relevant normalement d'un décret, même si les "circonstances particulières" pouvaient autoriser le Gouvernement à agir en se dispensant de certaines consultations normalement exigées (Ass. 12 juillet 1969, *Chambre de commerce et d'industrie de Saint-Etienne*, p. 379). Enfin, le juge administratif vérifie que les actes en cause ont été pris dans un but d'intérêt général, notamment pour assurer la continuité de l'État, et ont été rendus nécessaires par les circonstances particulières du moment (4 juin 1947, *Entreprise Chemin*, p. 246).

(Source : Conseil d'Etat)

http://www.vie-publique.fr/dossier_public/regulation_sp/arret_12.shtml

Mutation d'office et communication du dossier : revirement de la jurisprudence du Conseil d'Etat
[La communication du dossier au fonctionnaire désormais obligatoire en cas de mutation d'office]

La mutation d'office d'un fonctionnaire de l'état dans l'intérêt du service peut être décidée unilatéralement par l'autorité hiérarchique pour rétablir des conditions normales de fonctionnement d'un service.

Elle est justifiée non pas par le comportement du fonctionnaire mais par le fait que le service disfonctionne.

Cette mutation est une mesure prise en considération de la personne et à ce titre doit être précédée de la communication du dossier au fonctionnaire en application de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905.

La Commission administrative paritaire doit ensuite être consultée en application de l'article 60 de la loi 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat .

Dans l'arrêt Conseil d'Etat Section du 30 décembre 2003 Ministre de l'éducation nationale c/ Mme Tiraspolsky, n° 234 270, le Conseil d'Etat revient sur une jurisprudence ancienne selon laquelle cette mesure nécessitait uniquement la saisine de la Commission administrative paritaire mais n'imposait pas la communication préalable du dossier au fonctionnaire. (Conseil d'Etat 28 janvier 1955 Arnaud, publiée au recueil Lebon page 52).

Maître André ICARD

Conseil d'Etat Section du 30 décembre 2003 Ministre de l'éducation nationale c/ Mme Tiraspolsky, n° 234 270

Source : <http://www.jurisconsulte.net/actualites.cgi?id=11>

« Situation de détresse et de rupture »

« Alerter, Rédaction d'un rapport, Communication avec l'intéressé »

Guide DRH -1(08/01/2001) de l'Académie de Bordeaux

Ceci est la version HTML du fichier (lien actif ci-dessous)

<http://www.ac-bordeaux.fr/WEB/persadmin/carriere/drh09.pdf>.

SITUATIONS DE DÉTRESSE ET DE RUPTURE

Loi du 22 avril 1905

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée, art. 19 et 30

Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée, chap. VIII

Décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 modifié

Décret n° 92-811 du 18 août 1992 modifié

L'alerte, la saisine des services gestionnaires, au delà des contacts téléphoniques qui peuvent aider à adopter la bonne démarche, aboutiront à un rapport écrit qui devra être communiqué à l'intéressé.

Le rapport

Tout écrit relatif à une situation donnée doit retracer un constat objectif des faits précis, un événement, une situation spécifique replacés dans le temps et dans leur contexte.

Le rapport, pourra préciser, selon les cas :

- les mesures d'aide et de conseil préconisées pour soutenir un agent aux prises avec une difficulté ponctuelle ;
- les actions déjà engagées, si possible présentées chronologiquement, accompagnées de commentaires succincts, utiles à leur compréhension ;
- le résultat de ces actions, avec éventuellement les précisions susceptibles d'éclairer la situation.

Seront joints :

- l'ensemble des documents existants relatifs à la situation ;
- les comptes rendus d'entretien de médiation ;
- ...

Le rapport doit conclure à une demande :

- d'aide technique, susceptible d'éclairer une situation particulièrement confuse et d'envisager une solution satisfaisante ;
- d'inspection ;
- d'expertise médicale ou sociale ;
- de sanction (un rapport établissant la réalité d'une faute, commise par un agent, doit conclure à une demande de sanction à l'encontre de l'intéressé).

Nettement motivée par la teneur du rapport, cette demande de sanction devra être tout à fait proportionnée à la faute commise.

La communication du rapport à l'intéressé

Tout rapport écrit doit être porté à la connaissance de l'intéressé.

Cette communication doit se réaliser dans le cadre d'un entretien entre l'agent et son supérieur hiérarchique. La présence d'un témoin est conseillée.

C'est là encore un temps fort de dialogue qui s'inscrit dans la suite des entretiens, échanges antérieurs.

L'intéressé pourra demander la modification d'un ou de plusieurs termes du rapport qui lui paraîtraient erronés ou injurieux. Ces modifications apparaîtront sous forme de rajouts, sans que les

inscriptions antérieures soient définitivement supprimées.

Il pourra établir un rapport contradictoire.

L'intéressé sera invité à signer le rapport (la signature n'entérine pas le contenu du rapport ; le paraphe atteste simplement que l'agent en a pris connaissance).

Le refus de signature contrevient, de ce fait, à la régularité des opérations. L'agent devra en être avisé, son refus de signer sera établi par écrit.

En cas d'absence prolongée le rapport doit être adressé à l'intéressé en recommandé avec accusé de réception.

Source : <http://www.ac-bordeaux.fr/WEB/persadmin/carriere/drh09.pdf>

FICHE THEMATIQUE ADM 76 n°6

Mai 2003

L'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Née sous l'Ancien Régime, la tradition du secret dans l'administration est demeurée un principe de son fonctionnement jusque dans les années 1970.

Ce principe a connu toutefois quelques notables exceptions dont certaines très anciennes, avec la création dès 1631 de la Gazette, ancêtre de notre actuel Journal Officiel. A l'échelon local, la pratique de l'affichage en mairie s'est développée ainsi que la mention des actes dans un registre tenu à la disposition du public. La publicité était aussi la règle dans le cadre de la procédure de l'enquête publique, garante de la transparence et de la protection des intérêts des propriétaires privés.

Dans le domaine de la fonction publique, la loi du 22 avril 1905 contraint l'administration à communiquer son dossier à l'agent public avant toute mesure disciplinaire ou de déplacement d'office.

Cependant le secret administratif reste longtemps la règle, et la communication doit être prévue par un texte pour constituer une obligation à la charge de l'administration.

La loi du 17 juillet 1978, au nom de la transparence de l'action administrative, affirme le droit des citoyens à connaître le fonctionnement des services publics réputés être au service du public. Aussi les principes de cette nouvelle liberté publique vont dans le sens d'une application la plus large possible autant pour les personnes à qui elles donnent la possibilité de s'en prévaloir qu'en qui concerne les organismes assujettis à la loi, puisque le sont non seulement tous les organismes publics chargés d'une mission administrative, mais aussi les organismes privés lorsqu'ils sont chargés d'une mission de service public.

Par ailleurs, est créée la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), pour veiller au respect des dispositions de la loi.

La loi du 17 juillet 1978 : assurer la transparence de l'action administrative.

Les documents administratifs communicables au sens de la loi.

Aux termes des dispositions prévues par la loi du 17 juillet 1978, sont considérés comme documents administratifs « tous dossiers, rapports, études, comptes-rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles (...), avis (...), prévisions et décisions revêtant la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de traitements automatisés d'informations non nominatives ».

Il résulte de cette large définition que la forme du document demandé importe peu pourvu cependant que celui-ci ait acquis sa version définitive.

La définition donnée par la loi n'impose aucune condition de forme matérielle, puisque ce sont tous les écrits, enregistrements ou informations automatisées qui doivent être communiqués.

Il faut réserver ici la question des fichiers. En effet, l'accès des administrés aux fichiers comportant des informations nominatives est déterminé quant à lui par la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

En second lieu, la loi adopte une conception extensive de la forme administrative ou des types de documents qui doivent donner lieu à communication : décisions, dossiers, rapports, études, etc. Cette énumération n'apparaît pas limitative et la jurisprudence de la Commission d'accès aux documents administratifs, confirmée par celle des juridictions administratives, a permis de regarder comme communicables des documents qui revêtaient une forme non prévue par la loi. Ainsi, la CADA a considéré que le caractère communicable d'un "dossier" devait s'étendre à toutes sortes de pièces qui peuvent le constituer, comme des factures, des devis, des contrats, des registres d'enquête.

Toutefois, les documents qui se rattachent à une activité juridictionnelle ou à une activité privée ne sont pas considérés comme des documents administratifs et n'entrent pas dans le champ d'application de la loi.

Enfin, l'article 1er de la loi exclut expressément du droit d'accès :

- * les actes des assemblées parlementaires,
- * les avis du Conseil d'Etat et des juridictions administratives,
- * les documents de la Cour des comptes mentionnés à l'article L.140-9 du code des juridictions financières et des documents des chambres régionales des comptes mentionnés à l'article L.241-6 du même code,
- * les documents d'instruction des réclamations adressées au Médiateur de la République,
- * les documents préalables à l'élaboration du rapport d'accréditation des établissements de santé visé à l'article L.710-5 du code de la santé publique.

Un droit d'accès largement ouvert.

Peuvent ainsi accéder à ces documents administratifs :

- o Les personnes physiques,
- o les entreprises,
- o les syndicats,
- o les associations,
- o les administrations de l'Etat,
- o les collectivités locales,
- o les personnes publiques de statuts divers.

Le droit d'accès aux documents administratifs est ouvert à toute personne sans distinction de nationalité : tout citoyen français, comme toute personne étrangère, peut donc accéder à des documents administratifs aussi bien non nominatifs que nominatifs, dès lors que ces derniers, concernent directement le demandeur.

Le demandeur n'a pas à justifier d'un « intérêt à agir ».

Le législateur, animé de la volonté d'élargir le plus possible le champ des bénéficiaires, n'a subordonné l'accès aux documents à aucune exigence d'intérêt à agir.

Par exemple, l'administration ne peut se fonder, pour refuser d'accéder à une demande :

- * sur le fait que l'intéressé, qui demande communication de son dossier administratif, n'appartient plus au personnel de l'établissement hospitalier auquel il s'adresse (CADA, 18 février 1988, Birgy) ;
- * sur l'existence d'un litige l'opposant au demandeur ;
- * sur le caractère supposé gratuit de la demande (CADA, 20 avril 1989, recteur de l'académie d'Aix-Marseille).

De ce fait, les qualités ou intérêts exigés pour la communication de documents sur le fondement de textes particuliers (par exemple, les articles R 10 et R 16 du code électoral qui réservent aux électeurs la possibilité de consulter, dans certaines conditions de délais, les documents électoraux) n'affectent en rien la recevabilité des demandes présentées sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978.

Les motifs qui conduisent à une demande d'accès à un document, du fait même de l'absence d'exigence de tout intérêt à agir, n'ont pas à être explicitement formulés par le demandeur lorsqu'il s'adresse à une administration comme lors de la saisine de la Commission.

Le droit d'accès se conjugue avec la mission de service public.

Le droit d'accès aux documents administratifs peut s'exercer à l'égard de toutes les administrations

Aux termes de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 : "sous réserve des dispositions de l'article 6, les documents administratifs sont de plein droit communicables aux personnes qui en font la demande, qu'ils émanent des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes, fussent-ils de droit privé, chargés de la gestion d'un service public"

Le législateur a souhaité que l'ensemble des organismes chargés d'un service public puissent faire l'objet de demandes de communication de leurs documents administratifs. Certaines précisions doivent être apportées à cette règle générale.

Les administrations de l'Etat.

L'ensemble des services centraux et des services extérieurs de l'administration d'Etat est soumis à l'obligation de communiquer.

Les collectivités locales.

De même que les administrations d'Etat, les collectivités locales et les organismes qui en dépendent sont soumis à l'obligation de communiquer leurs documents administratifs. Par extension, et bien qu'il s'agisse d'organismes de droit privé, une association ou une société d'économie mixte locale peuvent, eu égard à leur statut, leur objet et leurs liens avec la collectivité publique, être également soumises à l'obligation de communiquer !

Ces collectivités, au premier chef les communes, sont particulièrement sollicitées, puisqu'un tiers environ des demandes d'avis dont est saisie la Commission d'accès aux documents administratifs concerne des documents émis ou détenus par une collectivité locale.

A cet égard, la Commission a été amenée à préciser quelle était l'autorité compétente pour transmettre les documents communaux. Ceux-ci peuvent dans certains cas être aussi bien détenus par les autorités communales que par le préfet, à qui ils sont transmis pour l'exercice du contrôle de légalité. La Commission a toujours considéré que c'est au maire et à lui seul qu'il appartient de communiquer les documents émanant de la commune (CADA, 6 février 1992, préfet de l'Oise).

Néanmoins, les courriers échangés à l'occasion de l'exercice de contrôle de légalité peuvent être indifféremment demandés au préfet ou au maire (CADA, 31 janvier 1991, direction départementale de l'équipement des Yvelines).

Les établissements publics.

A l'instar des administrations d'Etat et des collectivités locales, tous les établissements publics, quel que soit leur caractère - administratif, industriel et commercial ou scientifique et culturel - sont

assujettis à l'obligation de communiquer. Le principe général vaut aussi bien pour les établissements publics d'Etat que pour ceux des collectivités locales.

Les organismes privés chargés de la gestion d'un service public.

Les organismes privés chargés de la gestion d'un service public constituent la catégorie d'organismes qui soulève le plus de difficultés dans la mesure où les textes les instituant ne précisent pas toujours s'ils sont investis d'une telle mission.

La Commission a ainsi été amenée, pour un certain nombre d'entre eux, à apprécier s'ils étaient chargés de la gestion d'un service public, au regard de leur statut, de leur objet ou de leurs ressources principales. C'est ainsi qu'une association de bienfaisance (CADA, 30 avril 1987, Garnier), ou encore un service de location de voitures sans chauffeur exploité dans les gares par une société privée dans le cadre d'un contrat qui lie cette dernière à la SNCF (CADA, 2 juillet 1987, comité de défense des usagers de la ligne Cannes-Grasse) ne font pas partie des organismes soumis à la loi du 17 juillet 1978. Il en va de même des établissements bancaires à l'exception de ceux qui ont reçu une mission de service public.

En revanche, et sans être exhaustif, ont été qualifiés organismes privés chargés de la gestion d'un service public et par suite soumis à la loi du 17 juillet 1978 :

- * l'Ordre des avocats (CADA, 3 février 1983, Jaugey ; 24 février 1983, Bertin), le conseil supérieur du notariat (CADA, 24 janvier 1985, Boule), les chambres départementales des huissiers (CADA, 4 août 1988, Vériter), les conseils régionaux de l'Ordre des médecins (CADA, 3 février 1994, Devers) ;

- * le Crédit foncier de France ;

- * les ASSEDIC (CADA, 29 novembre 1984, Bourton), les caisses primaires d'assurance maladie (CADA, 29 octobre 1992, Vache), les caisses régionales d'assurance maladie, CADA, 29 août 1991, directeur de la CRAM Franche-Comté), la caisse de retraite des chirurgiens-dentistes (CADA, 10 mars 1995, Cramailh), les caisses de mutualité sociale agricole (CADA, 19 août 1981, Vinçot), la MGEN (CADA, 12 janvier 1984, Gillot), les unions de médecins exerçant à titre libéral (CADA, 4 avril 1995, Président de l'union des médecins exerçant à titre libéral), les sociétés d'HLM...

L'opposition à la communication de documents administratifs

Les exceptions prévues par la loi

L'accès aux documents administratifs constitue un droit pour toute personne. Mais l'exercice de ce droit peut faire l'objet de restrictions dans quatre cas.

1. Lorsque la communication des documents risquerait de nuire au bon fonctionnement des pouvoirs publics.

Ainsi le secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant de l'exécutif vise à préserver la confidentialité des réunions, échanges de vues et travaux préparatoires aux décisions prises par le Gouvernement et les plus hautes autorités de l'Etat.

Ne sont pas non plus communicables les documents de caractère préparatoire à une décision administrative, ceci jusqu'à l'intervention de cette décision. Sont, de même, protégés les documents dont la communication risquerait de troubler le déroulement d'une procédure juridictionnelle en cours.

Enfin, ne peuvent être communiqués les documents contenant des éléments dont la

communication gênerait la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières.

2. Lorsque la communication des documents porterait atteinte à l'intérêt général.

Le secret de la défense nationale et de la politique extérieure interdit la communication de documents lorsqu'elle révélerait, par exemple, des éléments d'information sur la stratégie française de défense, l'emplacement d'installations militaires ou des procédés de fabrication d'armements, ou encore, des documents préparatoires aux négociations internationales.

Le secret de la monnaie et du crédit public est destiné à faire obstacle à la divulgation d'un document risquant de favoriser des mouvements spéculatifs ou d'affaiblir la politique monétaire de la France. Ne sont pas non plus communicables les documents dont la communication porterait atteinte à la sûreté de l'Etat et à la sécurité publique.

3. Lorsque la communication des documents porterait atteinte à un intérêt privé protégé par la loi.

Le secret de la vie privée, des dossiers personnels et médicaux s'oppose, par exemple, à la communication des adresses, dates de naissance ou mentions relatives à la situation familiale d'une personne physique.

Le secret en matière commerciale et industrielle recouvre trois éléments : le secret des procédés (protection du savoir-faire d'une entreprise) ; le secret financier de l'entreprise; le secret des stratégies commerciales.

4. Enfin, lorsque la loi interdit purement et simplement la divulgation d'une information, ceci afin de préserver la mission de certains organismes (Conseil d'Etat, tribunaux administratifs, Cour des comptes, chambres régionales des comptes) ou de protéger un secret particulier (secret des filiations, confidentialité des plaintes adressées aux inspecteurs du travail, secret fiscal).

Procédures d'accès aux documents administratifs.

Comment formuler la demande de communication ?

Désireux d'obtenir la communication d'un document, le particulier doit en faire la demande à l'autorité qui le détient (administration de l'Etat, collectivité territoriale, établissement public ou organisme chargé de la gestion d'un service public).

Cette exigence logique résulte aussi bien des dispositions de l'article 2 de la loi, qui prévoit que "les documents administratifs sont de plein droit communicables aux personnes qui en font la demande...", que de l'article 2 du décret du 28 avril 1988 relatif à la procédure d'accès aux documents administratifs en vertu duquel : "le silence gardé pendant plus d'un mois par l'autorité compétente saisie d'une demande de communication de documents (...) vaut décision de refus".

Aucun formalisme n'étant prescrit par la loi du 17 juillet 1978, l'administration ne peut, en principe, subordonner la communication d'un document à la présentation d'une demande écrite préalable (CADA, 2 février 1995, Guillot). Toutefois, la mise en œuvre des procédures de contestation des décisions de refus (auprès de la Commission, puis devant le juge administratif) prévues aux articles 5-1 et 7 de la loi, exige que le demandeur établisse la réalité de sa demande. Dans cette perspective, la présentation d'une demande écrite facilite l'administration de la preuve.

Comment peut s'effectuer la communication ?

L'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 prévoit deux modes d'accès aux documents administratifs :

la consultation gratuite sur place des documents ou leur reproduction aux frais de la personne qui les sollicite et sans que ces frais puissent excéder le coût réel des charges de fonctionnement ainsi induites.

Conformément au décret n°2001-492 du 6 juin 2001, il appartient à l'intéressé d'indiquer sous quelle forme il souhaite obtenir le document sollicité. Des frais de reproduction pourront lui être facturés, sans que ceux-ci puissent excéder le coût réel supporté par l'administration. Un arrêté du Premier Ministre du 1er octobre 2001 prévoit que le montant des frais de copie d'un document administratif pourra être fixé au maximum à 0.18 € par page de format A4 en impression noir et blanc, 1.83 € pour une disquette et 2.75 € pour un cédérom.

[NDLR : sans doute à réactualiser en fonction de l'inflation !]

Le choix du mode d'accès est laissé au demandeur. Malgré les réticences de certaines administrations, ce principe du libre choix est un élément important de la liberté d'accès aux documents administratifs. Il est néanmoins clair que la communication des documents ne doit pas perturber le fonctionnement de l'administration. La Commission ainsi que le Conseil d'Etat, ont par conséquent été amenés à statuer sur certains points d'organisation matérielle de la communication.

Deux formes de refus de l'administration refus de communication.

Le refus de communication opposé par l'administration peut être exprès ; il doit alors être motivé, en vertu de l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978.

Il peut être tacite (c'est le cas le plus fréquent) et naît alors du "silence gardé pendant plus d'un mois par l'autorité compétente, saisie d'une demande de communication de documents...". Ce délai originellement fixé à deux mois, a été réduit de moitié à la demande de la CADA qui a vu là un moyen d'accélérer la procédure, à la satisfaction des usagers, sans pénaliser à l'excès les administrations (celles-ci répondaient le plus souvent dans le mois suivant la demande, lorsqu'elles n'optaient pas pour le refus tacite).

La saisine de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)

Le décret du 28 avril 1988 (article 2 alinéas 2 et 3) codifie la règle fondamentale introduite par la jurisprudence du Conseil d'Etat (section, Mme Commaret, 19 février 1982, Lebon p. 78) selon laquelle la saisine de la Commission est un préalable obligatoire à tout recours contentieux.

En principe, la CADA doit être saisie dans le délai de recours pour excès de pouvoir (deux mois). Si la règle de la saisine préalable de la CADA n'est pas contestée, dans la mesure où elle garantit la plénitude de sa médiation pré-contentieuse, la notion de délai de saisine de la Commission est plus controversée. Le juge administratif déclare "tardive et par suite irrecevable... la réclamation formée postérieurement à l'expiration du délai de recours pour excès de pouvoir qui a couru contre (la) décision de rejet" (CE, section, de Rothiacob, 25 juillet 1986, Lebon p. 215). Le défaut de saisine de la CADA dans le délai entache les conclusions du requérant d'une "irrecevabilité manifeste insusceptible d'être couverte en cours d'instance" (CE, Rompler, 24 février 1984 ; Gimbert, 27 juillet 1984).

L'organisation de la procédure devant la CADA.

La Commission dispose, à compter du jour de l'enregistrement de la requête par son secrétariat, d'un délai d'un mois pour notifier son avis à l'autorité compétente, en application de l'article 2 alinéa 4 du décret du 28 avril 1988, qui reprend sur ce point les dispositions abrogées de l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978.

Une fois délibéré en séance, l'avis est notifié au requérant, d'une part, et à l'administration, d'autre part, sous forme de simple lettre motivée.

La CADA ne rend que des avis.

On distingue cinq types d'avis :

1. l'avis rendu par la Commission qui constate son incompétence, soit parce que le document n'a pas le caractère de document administratif au sens défini par la loi ; soit parce qu'un texte autre que la loi du 17 juillet 1978 prévoit un dispositif particulier de communication du document ou l'écarte purement et simplement du champ d'application de la loi (loi du 5 janvier 1988, s'agissant de certains documents élaborés par la Cour des comptes (CADA, 4 juillet 1991, Faivre) ;

2. l'avis d'irrecevabilité sanctionne une demande qui n'entre pas, en raison de sa forme ou de son objet, dans le cadre de la loi du 17 juillet 1978 ; il s'agit le plus souvent d'une demande de renseignements ou de motivation d'une décision administrative, d'une demande d'abonnement, d'une demande prématurée ou tardive, trop générale ou abusive, mal dirigée...

3. l'avis est le plus souvent favorable à la communication. Il en est ainsi lorsque le document demandé existe et ne porte pas atteinte à l'un des secrets mentionnés à l'article 6 de la loi, s'il s'agit d'un document non nominatif, ou, dans le cas contraire, s'il concerne bien la personne qui le demande. Un tel avis n'est pas motivé, ce qui est logique puisque la Commission se borne à reconnaître le plein exercice du droit d'accès institué par la loi du 17 juillet 1978 ;

4. l'avis défavorable sanctionne l'existence, dans le document, d'un ou plusieurs secrets protégés par l'article 6 précité ou le fait que le demandeur n'est pas la personne concernée au sens de l'article 6 bis de la loi ; il peut également sanctionner une demande ayant pour objet un document inachevé ou préparatoire à une décision administrative non intervenue ; enfin lorsque le document demandé est l'un de ceux dont la communication est explicitement écartée par l'article premier de la loi ;

5. la demande peut enfin être déclarée sans objet par la CADA dans deux cas : lorsque les documents sollicités ont été communiqués entre le dépôt de la demande et l'adoption de l'avis (souvent grâce au travail de médiation de la CADA) et lorsque l'administration atteste l'inexistence des documents demandés.

Quelle est la portée de l'avis de la CADA ?

Les avis de la Commission, tout comme ses conseils, sont pour la plupart suivis par les administrations. (Selon les années 80 à 85 % des avis favorables sont effectivement suivis de la communication des documents). Le succès indéniable de son action tient avant tout au pouvoir de persuasion de la CADA et de ses rapporteurs ainsi qu'à l'autorité qu'elle a su acquérir depuis 25 ans. Il ne saurait pour autant occulter le caractère non contraignant de ses avis et conseils qui, en droit, ne lient à aucun moment l'administration.

Ainsi, le Conseil d'Etat a-t-il rappelé dans sa jurisprudence :

* l'avis de la Commission n'a pas le caractère d'une décision faisant grief (CE, Zanone, 27 avril 1983 ; CE, Mme Marabuto, 21 novembre 1986 ; CE, Thierry, 24 juin 1987) ;

* il ne constitue donc pas une décision administrative susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE, Epoux Deplace, 27 avril 1983 ; CE, Mme Delannay, 21 octobre 1983 et 6 décembre 1985) ;

* le fait pour la Commission de n'avoir pas rendu son avis dans le délai d'un mois qui lui est

imparti, est sans incidence sur la régularité de la décision de refus de communication (CE, association SOS Défense, 9 mars 1983 et 23 octobre 1987) ;

* enfin la lettre adressée au requérant par le secrétariat de la Commission l'invitant à fournir certaines pièces à l'appui de sa saisine (demande préalable à l'administration et, le cas échéant, refus de celle-ci) ne constitue pas une décision faisant grief et dès lors n'est pas susceptible de recours pour excès de pouvoir (CE, 25 mai 1983, Hollande).

La suite donnée à l'avis de la CADA

Dès lors que l'avis rendu est favorable à la communication des documents, l'administration qui le reçoit doit informer la Commission, "dans le mois qui suit (sa) réception, de la suite qu'elle entend donner à la demande" (décret précité du 28 avril 1988, article 2 alinéa 4). Ce délai, originairement fixé à deux mois, puis raccourci dans le cadre de l'accélération de la procédure décrétée en 1988, est dépourvu de portée juridique. Il vise simplement à permettre à la CADA d'opérer un suivi de ses interventions afin, dans certains cas litigieux, de poursuivre autant que nécessaire sa médiation.

Aucune disposition ne contraint l'administration à informer le requérant de sa position définitive. Si elle se trouve dans l'obligation, du début à la fin de son intervention, de répondre aux instances de la Commission, elle peut en toute légalité observer le silence vis-à-vis du demandeur.

Ce dernier pourra alors, à l'expiration d'un délai de deux mois courant à compter du jour où la Commission a enregistré sa demande d'avis, et quel que soit le sens de ce dernier, contester devant le juge administratif la décision de refus de communication qui lui est opposée. Tel est le sens du dernier alinéa de l'article 2 du décret du 28 avril 1988, qui prévoit que "le silence gardé par l'autorité compétente pendant plus de deux mois à compter de la saisine de la Commission par l'intéressé vaut décision de refus".

Il peut paraître étonnant que le point de départ de ce délai ne soit pas le jour de la notification par la Commission de son avis. La distinction ainsi établie entre le moment d'émission de l'avis et celui de l'ouverture du droit au recours contentieux est délibérée. Elle répond au souci de préserver les droits contentieux du requérant en interdisant à l'administration, par un freinage de la médiation assurée par la CADA, de retarder la possibilité d'un recours. Précisons que le délai de recours contentieux est prorogé jusqu'à la notification à l'intéressé de la réponse de l'administration. Il courra donc indéfiniment si cette dernière choisit de conserver le silence.

En cas d'échec de l'intervention de la CADA, la saisine du juge administratif.

La procédure devant la CADA n'aboutit qu'à l'émission d'un avis, qui n'a pas le caractère d'une décision ou d'un jugement, contraignant l'administration à modifier, le cas échéant, sa décision initiale, constituée en général par un refus, exprès ou implicite, de communication. Le demandeur peut, s'il n'obtient pas satisfaction auprès de l'administration, porter le litige devant le juge administratif par la voie d'un recours pour excès de pouvoir, afin d'obtenir l'annulation de la décision de refus qui lui a été opposée, si ce refus est illégal.

Références : Loi 78-753 du 17 juillet 1978 ; loi 2000-321 du 12 avril 2000 ; décret 2001-492 du 6 juin 2001.

CADA : 66, rue Bellechasse 75007 PARIS ; www.cada.fr

Source : http://www.adm76.com/item_img/medias/documents/fiche-them-6.htm

Annexe : communication des documents administratifs

Quels documents peut-on demander en se fondant sur la loi du 17 juillet 1978 ?

Qu'est-ce qu'un document au sens de cette loi ?

Il s'agit, selon son article 1^{er}, de " tous dossiers, rapports, études, comptes 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 ", qu'ils se présentent sous forme écrite, sous forme d'enregistrement sonore ou visuel ou sous forme numérique ou informatique (Cdrom ou disquette). Sont également concernées les informations qui sont contenues dans des fichiers informatiques et qui peuvent en être extraites par un traitement automatisé d'usage courant.

Toutefois, quel que soit son support, un document n'est communicable que sous sa forme définitive.

Par ailleurs, lorsqu'il s'agit d'un document qui s'inscrit dans un processus de décision et revêt à ce titre un caractère préparatoire, le droit à communication est suspendu jusqu'à ce que le processus de décision soit achevé ou, le cas échéant, définitivement abandonné.

Quels sont les documents que l'on peut qualifier d'administratifs au sens de la loi ?

Ont en principe un caractère administratif tous les documents produits ou détenus par une administration publique (administrations d'Etat, collectivités territoriales, établissements publics). Il en va de même pour les documents détenus par les organismes privés chargés de la gestion d'un service public, dès lors qu'ils sont liés, par leur nature, leur objet, ou leur utilisation, à la gestion de ce service .

Toutefois, les documents qui se rattachent à une activité juridictionnelle ou à une activité privée ne sont pas considérés comme des documents administratifs et n'entrent pas dans le champ d'application de la loi.

Enfin, à son article 1er, la loi du 17 juillet 1978 exclut du droit d'accès qu'elle organise un certain nombre de documents. Il s'agit :

- des actes des assemblées parlementaires ;
- des avis du Conseil d'Etat et des juridictions administratives ;
- des documents de la Cour des comptes mentionnés à l'article L.140-9 du code des juridictions financières et des documents des chambre régionale des comptes mentionnés à l'article L.241-6 du même code
- des documents d'instruction des réclamations adressées au Médiateur de la République
- des documents préalables à l'élaboration du rapport d'accréditation des établissements de santé visé à l'article L.710-5 du code de la santé publique.

A qui peut-on demander communication de ces documents ?

Dans le cadre de leur activité administrative, toutes les collectivités publiques doivent répondre aux demandes de communication qui leur sont adressées en application de la loi du 17 juillet 1978.

Cette règle vaut également pour les organismes de droit privé chargés d'une mission de service public.

Il importe peu que le document demandé ait été élaboré par l'administration saisie ou que celle-ci n'en soit que le détenteur. En vertu de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, le droit d'accès s'exerce en effet à l'égard de tous les documents administratifs détenus par une administration. Celle-ci peut donc se voir réclamer un document dont elle n'est pas l'auteur.

Elle connaît toutefois une exception, qui porte sur les documents qui sont réalisés par une autorité administrative dans le cadre d'un contrat de prestation de service pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées, comme par exemple l'édition de rapports. Dans ce cas, le service qui intervient comme simple prestataire de service n'a pas à communiquer lui-même le document dont il est le dépositaire.

Enfin, une autorité administrative saisie d'une demande de communication portant sur un document qu'elle ne détient pas ou qu'elle n'a pas compétence pour communiquer elle-même doit transmettre la demande à l'autorité compétente et en aviser l'intéressé, en application de l'article 20 de la loi du 12 avril 2000.

Sous quelle forme peut-on obtenir un document ?

En vertu de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978, le droit d'accès s'exerce, selon le souhait de l'intéressé, soit par consultation gratuite sur place, sauf si les impératifs de conservation du document s'y opposent, soit par délivrance d'une copie sur papier ou sur un support informatique identique à celui utilisé par l'administration.

Dans ce dernier cas, et conformément au décret n° 2001-493 du 6 juin 2001, il appartient à l'intéressé d'indiquer sous quelle forme il souhaite obtenir le document sollicité. Des frais de reproduction pourront lui être facturés, sans que ceux-ci puissent excéder le coût réel supporté par l'administration. Un arrêté du Premier ministre du 1er octobre 2001 prévoit que le montant des frais de copie d'un document administratif pourra être fixé au maximum à 0,18 € par page de format A 4 en impression noir et blanc, 1,83 € pour une disquette et 2,75 € pour un cédérom.

Qui peut demander communication d'un document ?

Chacun peut demander communication d'un document ne mettant personne en cause

Le droit d'accès aux documents administratifs est en principe ouvert à toute personne physique ou morale, sans condition de nationalité. Le demandeur n'a pas à préciser les motifs de sa demande ou à justifier d'un quelconque intérêt pour agir.

Toutefois, seules les personnes concernées peuvent demander communication des documents qui les mettent en cause

En vertu du paragraphe II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, lorsqu'un document met une personne en cause, seule cette dernière, ou une personne expressément mandatée par elle et agissant en son nom (par exemple un avocat ou un délégué syndical), peuvent y avoir accès.

Le droit d'accès ne s'étend pas, sauf exceptions, aux proches de l'intéressé ou aux personnes indirectement concernées par le document. Toutefois, dans certains cas, lorsque le titulaire du droit d'accès est décédé, ses ayants droits ou ses proches peuvent obtenir communication des documents le concernant .

Cela ne signifie pas que, dès qu'un document mentionne le nom d'une personne ou comporte des indications permettant de l'identifier, il ne peut être communiqué qu'à l'intéressé lui-même et non aux tiers.

Cette règle ne s'applique en effet que dans un nombre limité d'hypothèses :

- lorsque le document sollicité porte " une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable", ou fait apparaître " le comportement d'une personne dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice." ou lorsqu'il apparaît que sa communication est de nature à porter atteinte au secret de la vie privée et au secret des dossiers personnels ;
- lorsque la diffusion du document risquerait de violer le secret en matière industrielle et commerciale ou le secret des dossiers médicaux .

Par ailleurs, elle ne fait pas forcément obstacle à la communication du document dans sa totalité : en effet, il suffit bien souvent d'occulter certaines mentions pour que le document devienne librement accessible à quiconque. Dans certains cas toutefois, cette solution est impraticable, soit parce que le document se présente comme un tout dont il est impossible de dissocier certains passages, soit parce que le nombre des mentions à occulter lui ferait perdre tout son sens.

Dans quels cas l'administration peut-elle s'opposer à la communication d'un document ?

La loi du 17 juillet 1978 ne contraint pas l'administration à reconstituer un document qui a disparu. Elle ne l'oblige pas davantage à élaborer des documents qui n'existent pas, par exemple pour répondre à une demande de renseignements, ni à effectuer des recherches pour identifier les pièces sollicitées. C'est en effet au demandeur lui-même de faire ces recherches.

L'administration n'est par ailleurs pas tenue de communiquer les documents qui font l'objet d'une diffusion publique , en vertu de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

Enfin, l'administration n'est pas tenue de faire droit aux demandes abusives, en particulier par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique .

Dans quels cas l'administration doit-elle s'opposer à la communication d'un document ?

Certains documents administratifs ne peuvent être communiqués à quiconque en raison du caractère sensible de leur contenu. Il s'agit, en vertu du paragraphe I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, des documents ou informations dont la communication serait susceptible de porter atteinte aux intérêts suivants :

- Le secret des délibérations du gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif. .
- le secret de la défense nationale .
- le secret de la conduite de la politique extérieure .
- la monnaie et le crédit public
- la sûreté de l'Etat, la sécurité publique, la sécurité des personnes. .
- le déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou les opérations préalables à de telles procédures .
- la recherche des infractions fiscales et douanières. .
- les autres secrets protégés par la loi. .

Toutefois, pour se conformer à cette règle, il suffit le plus souvent d'occulter certains passages des documents en cause. Ceux-ci deviennent alors communicables.

Quel usage peut-on faire des documents ainsi obtenus ?

Aux termes de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978, les documents communiqués par l'administration sont destinés à l'usage personnel du bénéficiaire et ne peuvent être utilisés à des fins commerciales.

Toutefois, il n'appartient pas à l'administration qui délivre la copie du document de contrôler l'usage qui en est fait. En particulier, elle ne peut s'opposer à la communication d'un document au seul motif qu'elle soupçonne celui qui en fait la demande de vouloir en faire un usage commercial. Elle ne peut que rappeler la règle posée par la loi.

Les droits à communication qui résultent d'autres textes que la loi du 17 juillet 1978

La loi du 17 juillet 1978 n'est pas le seul texte à ouvrir un droit d'accès aux documents administratifs. Plusieurs autres textes, parfois plus anciens, organisent une procédure de communication pour des catégories de documents particulières. Certains, qui font d'ailleurs le plus souvent aussi intervenir la CADA, s'appliquent concurremment avec la loi du 17 juillet 1978 ou complètent ses dispositions. D'autres, parfois plus restrictifs, s'appliquent à l'exclusion de cette loi.

Les régimes qui complètent le régime de la loi du 17 juillet 1978

Les régimes concurrents

Dans certains cas, la personne qui souhaite accéder à un document administratif a le choix entre deux solutions : se prévaloir des dispositions générales de la loi du 17 juillet 1978 ou fonder sa demande sur un texte spécial qui organise un droit à communication particulier, parfois plus large dans son contenu, mais plus restreint quant au nombre de ses bénéficiaires et à ses modalités. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 avril 2000, la CADA est compétente pour donner son avis en cas de refus.

Ces régimes concernent les documents suivants :

- les budgets ou comptes administratifs des communes ou de leurs établissements publics administratifs, les procès-verbaux des conseils municipaux ainsi que les pièces qui y sont annexées et les arrêtés municipaux. L'accès à ces différents documents est régi par l'article L.2121-26 du code général des collectivités territoriales, qui garantit en pratique un droit équivalent à celui offert par la loi du 17 juillet 1978.
- La liste électorale, laquelle est communicable sans aucune restriction, en application des articles L.28 et R.16 du code électoral, à tout électeur, à tout candidat ou à tout parti politique. Ces dispositions assurent un droit d'accès plus large que celui garanti par la loi du 17 juillet 1978, puisqu'elles n'imposent pas, à la différence de cette dernière loi, l'occultation des mentions touchant à la vie privée des électeurs, telles que leur adresse ou leur date de naissance.
- Le rôle des contributions locales, auquel les contribuables locaux figurant personnellement au rôle ont librement accès dans son intégralité auprès des comptables du Trésor, en application de l'article L.104b du Livre des procédures fiscales. Là encore, ce droit d'accès spécial est plus large que le droit d'accès général.
- La liste des personnes assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés par commune, qui doit être tenue à la disposition des contribuables de la circonscription par la direction des services fiscaux, en application de l'article L.111 du Livre des procédures fiscales, sans pouvoir toutefois faire l'objet d'une publication ou d'une diffusion par un autre moyen.
- Les documents produits par les associations à l'occasion de la procédure de déclaration en préfecture ou en sous-préfecture ou d'autorisation devant le tribunal d'instance dans les départements d'Alsace-Moselle, qui sont, en dépit de leur caractère non administratif, librement communicables à quiconque en vertu des dispositions de l'article 5 de la loi du 1er juillet 1901 et de l'article 2 du décret du 16 août 1901 d'une part et de l'article 79 du code civil local d'Alsace-Moselle, d'autre part.
- Le registre tenu par les communes dans lequel figurent toutes les acquisitions réalisées par exercice du droit de préemption ainsi que l'utilisation des biens ainsi acquis, registre qui est librement accessible en vertu de l'article L.213-13 du code de l'urbanisme, ainsi que le registre des contributions d'urbanisme mises à la charge des aménageurs, qui est lui aussi consultable en mairie, en application de l'article L.332-29 du même code.
- Les documents cadastraux, qui en vertu d'un principe général résultant d'une loi aujourd'hui abrogée, la loi du 7 messidor an II, sont librement consultables dans leur intégralité, sans toutefois que la CADA n'ait à intervenir dans cette procédure.

Les dispositions qui étendent le champ de la loi du 17 juillet 1978

L'article 10 de la loi du 12 avril 2000 étend le régime du droit à communication à des documents financiers qui n'entraient pas jusque là dans le champ de la loi du 17 juillet 1978. Il s'agit de documents qui ont trait au versement de subventions publiques à des organismes de droit privé, à savoir la convention passée entre l'autorité administrative qui accorde la subvention et l'organisme bénéficiaire, le compte-rendu financier retraçant l'usage des sommes ainsi octroyées ainsi que le budget et les comptes de l'organisme subventionné. Ce droit d'accès s'exerce, sous l'égide de la CADA, auprès de l'autorité qui a accordé la subvention ou auprès de toute autre autorité administrative qui détient ces documents.

Les régimes de communication qui dérogent au régime de la loi du 17 juillet 1978

Ces régimes dérogatoires appartiennent à deux catégories distinctes : certains conduisent à écarter entièrement les dispositions de la loi du 17 juillet 1978, d'autres ne s'y substituent que temporairement.

Les régimes de communication qui remplacent complètement le régime général de la loi du 17 juillet 1978

Entrent dans cette catégorie les régimes suivants :

- L'accès aux informations nominatives résultant d'un traitement automatisé et contenues dans un fichier, lorsque la demande est formulée par l'intéressé lui-même, en vertu des dispositions de l'article 29 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Dans ce cas, la procédure est entièrement régie par les dispositions de cette dernière loi et fait intervenir la CNIL. Il n'en va pas de même, en revanche, lorsque la demande émane de tiers, en application de l'article 29 I de cette loi. Dans ce dernier cas, ce sont les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 qui s'appliquent.
- L'accès au casier judiciaire, qui relève des articles 772 et suivants du code de procédure pénale.

- La communication, après la tenue d'un scrutin, aux électeurs et aux candidats des listes d'émargement complétées par chaque bureau de vote, qui est régie par les articles L.68 et LO 179 du code électoral.
- La liste générale des objets mobiliers classés ainsi que les documents nécessaires à l'élaboration de cette liste, dont la communication obéit aux règles fixées par les dispositions de l'article 17 de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et du décret du 18 mars 1924.
- L'accès au dossier individuel lié aux mesures de suspension du permis de conduire ou au retrait de points, qui est régie par les dispositions pertinentes du code de la route.

L'application successive d'un texte spécial et de la loi du 17 juillet 1978

Il peut arriver que l'accès à un même document administratif soit soumis tantôt à un texte spécial tantôt aux dispositions générales de la loi du 17 juillet 1978.

C'est le cas des documents établis dans le cadre d'une procédure soumise à enquête publique, par exemple pour l'élaboration d'un plan d'occupation des sols, sa révision ou sa modification, ou encore, pour la mise en œuvre de la législation sur les installations classées (loi du 19 juillet 1976). Tant que la procédure d'enquête n'est pas close, ces documents ne peuvent être communiqués sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, puisqu'ils ont un caractère préparatoire. En revanche, ils peuvent être portés à la connaissance du public sur le fondement des dispositions spéciales du code de l'urbanisme ou de la loi du 19 juillet 1976 et de son décret d'application du 21 septembre 1977 qui organisent une procédure ad hoc, dans le déroulement de laquelle la CADA n'intervient pas.

Il en va de même pour les différents documents composant le dossier d'un agent public : ils entrent normalement dans le champ de la loi du 17 juillet 1978 et sont comme tels librement communicables à l'intéressé sur le fondement de ces dispositions. Mais ce droit d'accès fondé sur la loi générale s'efface si une procédure disciplinaire est engagée : seules s'appliquent alors les dispositions spéciales sur l'accès au dossier de la loi du 22 avril 1905 (article 65) ou des différentes lois statutaires pendant la procédure.

Il en va de même pour l'accès d'un contribuable à son dossier fiscal lorsqu'il fait l'objet d'une procédure de contrôle : cet accès s'effectue pendant la procédure selon les règles posées par l'article L.56 du livre des procédures fiscales et non dans le cadre de la loi du 17 juillet 1978.

En pratique, dans ces différentes hypothèses, l'étendue du droit d'accès ne change pas. Seule la procédure à suivre en est affectée, et en particulier la CADA n'est pas habilitée à intervenir.

L'accès aux documents administratifs et les archives

L'archivage d'un document administratif est sans influence aucune sur l'exercice du droit d'accès garanti par la loi du 17 juillet 1978. En effet, lorsqu'un document administratif est librement communicable en vertu de cette loi, il le reste, quel que soit l'endroit où il est conservé, conformément aux dispositions de l'article L 213-1 du code du patrimoine.

En revanche, lorsqu'un document n'était pas accessible sur le fondement des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 ou de toute autre loi spéciale, il le devient, sur le fondement des dispositions des articles L 213-1 et L 213-2 du code du patrimoine, à l'issue d'un délai compris entre trente et cent cinquante ans, selon la nature des informations qu'il contient. Toutefois, des dérogations à cette règle peuvent être accordées par l'administration des archives, en vertu de l'article L 213-3 du même code.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 avril 2000, la CADA est désormais également compétente pour se prononcer sur l'application des dispositions régissant l'accès aux archives. Elle peut être en particulier saisie pour avis par toute personne rencontrant des difficultés pour obtenir de droit ou par dérogation un document d'archives, saisine qui constitue un recours précontentieux obligatoire .

Quelques précisions sur les documents les plus souvent demandés à l'administration

La CADA constate qu'un grand nombre de demandes de communication portent sur les documents d'urbanisme, en particulier sur les documents liés à l'élaboration des POS , et sur des documents sociaux, tels que les dossiers de pupille .

Source : <http://www.cada.fr/fr/guide/center2.htm>

NB : voir le site pour avoir accès au liens qui ne figurent pas dans ce texte.

INFO JURIDIQUE : DOSSIER INDIVIDUEL

La Consultation de la commission paritaire ne peut se substituer, dans le cadre d'une mutation (non disciplinaire) dans l'intérêt du service, à la communication de pièces du dossier individuel.

Une mutation d'office, même non disciplinaire, est une "mesure prise en considération de la personne". Elle ne peut être prononcée sans que l'intéressé ait été préalablement mis à même de consulter son dossier. En effet aux termes de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 : " Tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes les administrations publiques ont droit à la communication personnelles et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardé dans leur avancement à l'ancienneté". Dans le cadre de la Requête N° 234270, le Conseil d'État a annulé un arrêté de mutation dans l'intérêt du service pour méconnaissance de ces dispositions.

L'accès aux documents administratifs par un fonctionnaire doit s'entendre largement. En application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée par celle du 12 avril 2000, les documents administratifs sont communicables de plein droit y compris ceux établis sous timbre confidentiel. Il en va de même des rapports moraux établis chaque année par les différents services sous réserve que soient "occultés tous éléments pouvant porter préjudice au secret de la vie privée ou portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique (NDLR : une personne autre que celle ayant sollicité la consultation), nommément désigné ou facilement identifiable, protégés par l'article 6 II de la loi précitée."

C'est le sens des différents avis transmis, très récemment, au ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales par la commission d'accès aux documents administratifs saisie par un fonctionnaire de police auquel l'administration opposait une fin de non-recevoir à l'accès à un certain nombre de documents administratifs le concernant ou susceptibles de le concerner

(www.cada.fr)

Le fonctionnaire exerçant le droit d'accès à son dossier est fondé à en exiger la bonne tenue. Fonctionnaire ayant accédé à son dossier (avec le concours de la commission d'accès aux documents administratifs) et ayant constaté l'absence de numérotation et de classements des pièces. Recours contre l'ordonnance de rejet de sa demande d'annulation du refus de l'administration de régulariser la tenue du dossier. Annulation du jugement et de la décision ministérielle (Conseil d'État-12 octobre 2000).

Source : <http://www.fpip-police.com/Pages/infopratiques.htm#dos>

Demande de retrait de pièces du dossier administratif - Conditions

TA, VERSAILLES; 17.09.2004, M. SCHMITT / n° 0200285

Un instituteur demandait l'annulation de décisions implicites du recteur et du ministre chargé de l'éducation rejetant sa demande visant à obtenir le retrait de son dossier administratif de deux courriers émanant l'un, du directeur de l'école dans laquelle il était affecté et l'autre, de l'inspectrice de l'éducation nationale. Il soutenait que les pièces figurant dans son dossier administratif ne comportaient aucune numérotation, qu'il disposait d'un droit de retrait des informations incomplètes en application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, que le rapport de l'inspectrice portait une appréciation sur son état de santé, que les faits invoqués laissaient croire à une simulation et qu'il était fait mention de faits inexacts.

Le tribunal rejette la requête de l'intéressé.

Il relève d'abord que *« le rapport de l'inspectrice de l'éducation nationale et la lettre du directeur de l'établissement scolaire où était affecté M. SCHMITT évoquent des incidents survenus à l'occasion de l'enseignement dispensé par l'enseignant ; qu'ils sont au nombre des pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé ; qu'il est constant que ces documents ne contiennent aucune des mentions prohibées par l'article 18 [de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires] ; que par suite, [ils] peuvent légalement figurer dans son dossier »*.

Il relève ensuite que *« la circonstance, à la supposer établie, que les deux pièces figurent dans son dossier sans être numérotées n'impose pas pour ce seul motif le retrait de ces pièces mais leur classement et leur numérotation »*.

Enfin le juge rejette, car inopérant, le moyen soulevé par le requérant tiré de la violation de la loi du 6 janvier 1978, inapplicable en l'espèce.

NB : Cette décision s'insère dans le courant le plus récent de la jurisprudence administrative, qui admet la recevabilité des conclusions tendant à l'annulation de la décision par laquelle l'autorité administrative refuse d'extraire certaines pièces du dossier administratif (CE, 25.06.2003, Mme CALVET; CE, 29.07.1994, Mme LITOVSKY, p. 1004; CE, 16.06.1982, M. et Mme CHEREUL, p. 653).

À l'appui de sa demande de retrait de pièces de son dossier administratif, le requérant doit toutefois pouvoir invoquer une violation des dispositions de l'article 18 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. L'alinéa 1^{er} de ce texte prévoit notamment que : *« Le dossier du fonctionnaire doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité. »* L'enregistrement et la numérotation des pièces du dossier administratif du fonctionnaire, qui n'ont pas nécessairement à respecter l'ordre chronologique de leur établissement mais celui de leur versement au dossier (CE, 11.05.1953, DE SAINT-THIBALLT, p. 217), offrent la garantie pour le fonctionnaire d'un contrôle plus étroit des décisions prises à son égard par l'administration. Toutefois, il n'en résulte pas l'obligation de retirer du dossier administratif les pièces qui y figurent sans être numérotées ni classées, dès lors que celles-ci ne contiennent aucune des mentions prohibées par l'article 18 de la loi du 13 juillet 1983. Le tribunal administratif considère qu'il incombe seulement à l'administration de procéder au classement et à la numérotation desdites pièces. Il estime donc, conformément à une jurisprudence constante, que les formalités de numérotation et de classement des pièces du dossier administratif n'ont pas un caractère substantiel. Ainsi, l'absence d'enregistrement, de numérotation et de classement sans discontinuité des pièces du dossier administratif ne constitue pas, par elle-même, un vice de procédure de nature à entraîner l'annulation d'une sanction disciplinaire (CE, 13.07.1963, QUESNEL, p. 461).

C'est par ailleurs sans surprise que le tribunal juge légale la présence dans le dossier de l'enseignant de rapports de fonctionnaires de l'éducation nationale relatant des faits survenus à l'occasion de son service car il s'agit de *« pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé »*. Il a du reste été jugé que pouvaient légalement figurer, dans le dossier administratif d'une enseignante, la lettre d'un parent d'élève relatant des incidents survenus à l'occasion d'un enseignement dispensé par l'intéressée ainsi que la lettre du proviseur décrivant la manière de servir de celle-ci (CE, 29.07.1994, Mme LIJOVSKY, précité).

Source : Lettre d'information juridique n° 89 - novembre 2004 -