

Quels sont les documents administratifs librement communicables ?

DANS un entretien récent, le nouveau président de la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada), Jean-Luc Nevache affirmait : « La culture des administrations est, encore aujourd'hui, davantage celle du secret que de l'ouverture ». Nous partageons le même constat. Alors que depuis la loi du 17 juillet 1978 permet l'accès aux documents administratifs à tout citoyen qui en fait la demande, sous réserve de certaines conditions, nos administrations frileuses n'ont jamais vraiment assimilé des dispositions légales vieilles pourtant de plus de quarante ans.

Il est encore nécessaire de se battre, de faire des recours, pour obtenir certains documents pourtant librement communicables. La situation s'est même aggravée depuis un an puisque des consignes ont été données pour que les ministères ne divulguent plus les listes d'affectations des personnels, ni les postes vacants aux organisations syndicales à l'issue des CAP.

Des interventions multiples depuis des mois ont cependant permis de faire reculer le ministère de l'éducation nationale. La direction générale des ressources humaines a informé les fédérations syndicales fin septembre que les listes des adresses professionnelles des personnels leurs seraient envoyées avec les données suivantes « nom, prénom, corps, affectation (adresse administrative), grade, échelon, indice de rémunération et, le cas échéant, discipline, à la date du 1^{er} septembre 2020 ». Pour avoir des idées claires sur la communicabilité des documents administratifs, rappelons quelques éléments législatifs et réglementaires.

👉 Le cadre légal et réglementaire

Le Code des relations entre le public et l'administration (CRPA) regroupe désormais l'ensemble des dispositions régissant les relations entre le public et l'administration française. Le CRPA se divise en trois « livres » (échanges avec l'administration ; les actes unilatéraux pris par l'administration ; l'accès aux documents administratifs et la réutilisation des informations publiques). Seul le livre III est concerné par nos propos.

En mai 2018, de nouvelles règles d'utilisation et de diffusion des données personnelles issues du règlement général sur la protection des données (RGPD) sont entrées en vigueur, renforçant fortement les contraintes de données numériques et sur d'éventuelles sanctions. Ce RGPD n'entre pas en contradiction avec le droit d'accès aux documents administratifs. Le guide commun de la CNIL et de la CADA élaboré un an après l'adoption de la loi RGPD l'indique expressément : « l'entrée en vigueur du RGPD n'a pas impacté le cadre juridique préexistant du droit d'accès aux documents administratifs » (Guide pratique de la publication et de la réutilisation des données publiques « open data », octobre 2019). Le RGPD se concentre sur la gestion des « données personnelles » définies comme « toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable » : nom, prénom, ou par un identifiant (n° client), un numéro (de téléphone), une donnée biométrique, plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale, mais aussi la voix ou l'image.

Mais pour les ministères, les noms et prénoms étaient jusqu'ici un obstacle à la transmission des listes d'affectation et des tableaux des agents mutés. Il est pourtant entendu que les noms et prénoms échappent à leur propriétaire et font partie d'éléments professionnels permettant notamment de savoir à qui s'adresser dans une administration. Ceci est précisé par l'article 111-2 du CRPA : « Toute personne a le droit de connaître le prénom, le nom, la qualité et l'adresse administratives de l'agent chargé d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui la concerne; ces éléments figurent sur les correspondances qui lui sont adressées. Si des motifs intéressant la sécurité publique ou la sécurité des personnes le justifient, l'anonymat de l'agent est respecté. ».

👉 Qu'est-ce qu'un document administratif ?

La définition est donnée par l'article L300-2 du CRPA est très large : « Sont considérés comme documents administratifs, (...), quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de

leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission ». Selon l'article L311-1 du même code : « Sous réserve des dispositions des articles L311-5 et L311-6, les autorités mentionnées à l'article L300-2 sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande (...) ».

👉 Quelles sont les limites à l'accès aux documents administratifs ?

La communication à l'agent des documents le concernant

De même que le statut de la fonction publique prévoit que « tout fonctionnaire a accès à son dossier individuel », il découle du CRPA qu'un agent peut obtenir la communication de tous les documents produits par l'administration à son sujet.

Si un document contient des informations sur plusieurs agents, touchant à leur vie privée ou reflétant une appréciation portée sur eux, il peut être communiqué à chacun d'eux après occultation des mentions relatives à ses collègues, sauf si ces occultations dénaturent complètement le document, faisant perdre tout intérêt à sa communication.

L'administration peut reporter la communication d'un document s'il est inachevé ou préparatoire à une décision. Cependant, s'agissant de pièces de nature médicale (dossier médical, rapports d'expertises...), le caractère préparatoire du document ne saurait être invoqué pour refuser, même temporairement, la communication à l'intéressé. En effet, le droit

à l'information médicale de la personne, affirmé par l'article L1111-7 du code de la santé publique, prime sur toute autre considération.

Rappelons que les copies corrigées, les relevés des notes obtenues y compris l'appréciation du jury, quand elle existe, sont librement communicables à l'agent.

La communication de documents administratifs à toute personne qui en fait la demande

L'accès des tiers (personne sans lien avec un document) est possible lorsque les documents ne font état que de la situation statutaire et objective de l'agent (fonctions, adresse administrative, indice...), en dehors de toute considération liée à sa personne ou à sa manière de servir.

L'article L311-5 dresse la liste des documents non communicables qui relèvent notamment des questions sensibles liées aux décisions de l'État et dont la consultation ou la communication porterait atteinte au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités relevant du pouvoir exécutif, au secret de la défense nationale, à la conduite de la politique extérieure de la France, à la sûreté de l'État, à la sécurité publique. Parmi les autres documents listés dans l'article, notons encore les avis du Conseil d'État et des juridictions administratives, des documents de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes. On se reportera à l'article en question pour connaître la liste complète.

Les documents administratifs n'évoquent pas uniquement les agents. D'autres informations que celles évoquant des agents sont également accessibles dès lors qu'il s'agit de documents achevés.



Les articles du code des relations entre le public et l'administration pour demander des documents sont les suivants :

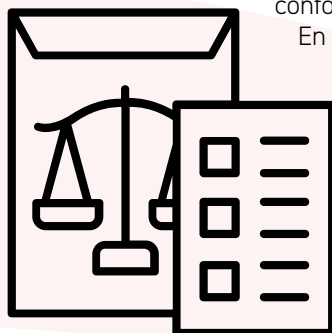
- **Article L311-1** : « Sous réserve des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6, les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 sont tenues de publier en ligne ou de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent livre. »
- **Article L311-6** : « Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs :
 1. Dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle, lequel comprend le secret des procédés, des informations économiques et financières et des stratégies commerciales ou industrielles et est apprécié

- en tenant compte, le cas échéant, du fait que la mission de service public de l'administration mentionnée au premier alinéa de l'article L. 300-2 est soumise à la concurrence ;
 2. Portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ;
 3. Faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.
- Les informations à caractère médical sont communiquées à l'intéressé, selon son choix, directement ou par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet, dans le respect des dispositions de l'article L. 1111-7 du code de la santé publique. »

👉 Faire un recours auprès de la CADA (Commission d'accès aux documents administratifs)

La saisine de la CADA se fait dans les 2 mois suivant la notification de la décision écrite ou du refus tacite de l'administration. Il est donc important de détenir des traces des échanges avec votre administration. Les syndicats qui interviennent notamment dans les comités techniques peuvent déposer un avis dont la réponse peut servir de décisions de refus. Un PV d'instance (CT ou CHSCT, notamment) est un document pouvant servir à justifier la réponse négative de votre administration lorsqu'une question orale ou écrite a fait l'objet d'une réponse écrite formalisée dans un PV. Un courrier de réponse de votre administration l'est tout autant. Un refus de réponse écrite peut aussi servir à un recours. En cas de silence de l'administration pendant un mois suivant sa réception d'une demande de communication de documents administratifs, naît une décision implicite de refus de communication.

Vous pouvez saisir la CADA par formulaire en ligne, par lettre ou mèl. Vous devez préciser votre identité, votre adresse, l'objet de votre demande, et joindre une copie de la décision de refus ou de votre demande restée sans réponse. La commission enregistre votre demande et vous adresse un accusé de réception. La démarche est gratuite. Il existe un formulaire en ligne sur le site de la CADA (<https://www.cada.fr/formulaire-de-saisine>) ou par courrier : TSA 50730, 75334 PARIS CEDEX 07 ou encore par mèl : cada@cada.fr.



La CADA a un mois à partir de l'enregistrement de votre demande pour rendre un avis sur la possibilité de vous communiquer le document et peut émettre un avis favorable ou défavorable. La CADA n'est pas une juridiction. Son avis n'est pas contraignant. Elle vous notifie son avis par courrier ou par mèl, ainsi qu'à l'administration mise en cause. Si l'avis de la CADA vous est favorable, l'administration doit l'informer de la réponse qu'elle compte vous donner. Même en cas d'avis favorable de la CADA, l'administration est en droit de confirmer son refus. Si l'administration maintient son refus initial malgré l'avis favorable de la CADA, ou si elle confirme l'avis défavorable de la CADA, vous pouvez faire un recours contentieux devant le juge administratif.

Si vous souhaitez faire un recours, vous pouvez demander un soutien de la direction nationale du SNASUB-FSU.

👉 Les suites d'un avis de la CADA (source : CADA)

La commission instruit le dossier en consultant l'administration qui a refusé la demande. Elle rend un avis sur la communication demandée dans un délai d'un mois après réception de la lettre de saisine. Ses avis sont fondés sur le livre III du code des relations entre le public et l'administration ainsi que sur la jurisprudence administrative. La commission adresse ensuite au demandeur, ainsi qu'à l'administration concernée, le sens de cet avis. Lorsque l'avis est favorable à la communication, l'administration doit, dans le mois qui suit la notification de cet avis, informer la commission de sa décision de s'y conformer ou non.

En cas de refus de l'administration de communiquer le document ayant fait l'objet d'un avis favorable de la CADA, c'est à la juridiction administrative qu'il appartient de connaître des litiges intéressant l'application, par l'administration, de la loi du 17 juillet 1978 (TC, 2 juillet 1984, Vinçot et Leborgne c/ Caisse MSA du Finistère), ainsi que de tous les régimes particuliers d'accès aux documents administratifs.

👉 La juridiction compétente et les voies de recours

Ces litiges doivent être portés en premier ressort devant le tribunal administratif dans le ressort duquel a son siège l'autorité qui a pris la décision de refus.

À la différence des jugements en matière d'accès à des archives publiques ou relatifs à des décisions défavorables en matière de réutilisation d'informations publiques, le jugement rendu par le tribunal administratif en matière de communication de documents administratifs ne peut pas faire l'objet d'un recours en appel devant la cour administrative d'appel (3^e de l'article R. 222-13 et R. 811-1 du code de la justice administrative). Il ne peut être contesté que devant le Conseil d'État, par la voie du pourvoi en cassation.

👉 La recevabilité des recours : la demande préalable

En principe, le recours devant le juge administratif n'est recevable que si la CADA a été préalablement saisie pour avis. Elle doit l'être dans les deux mois qui suivent la décision de refus explicite ou implicite de l'administration. La décision implicite résulte de l'absence de réponse de cette dernière pendant plus d'un mois. Par dérogation, si la demande d'accès est fondée sur un régime spécial pour lequel la compétence de la commission n'a pas été prévue, le demandeur n'a pas à la saisir : il peut s'adresser directement au juge administratif, dans les conditions de droit commun.

Récapitulatif des avis de la CADA sur les documents librement communicables

contenu des documents communicables	Commentaires de la CADA	Références
Gestion des emplois		
Liste des affectations des agents	[...] la commission considère que les affectations d'agents publics sont communicables à toute personne qui le demande, en application de l'article L311-1 [du CRPA], sous réserve toutefois d'occulter préalablement, le cas échéant, conformément à l'article L311-6 du même code, les mentions relatives à la situation personnelle des intéressés, dont la communication porterait atteinte à la protection de leur vie privée ...	Avis n° 20202041 du 21 septembre 2020
Tableau des effectifs Liste des postes créés Liste des postes pourvus Liste des postes vacants Liste nominative de l'ensemble des personnels titulaires, stagiaires, non titulaires et contractuels	[...] la commission considère d'abord qu'une liste des agents (...) qui ne fait apparaître que les nom, prénom, service et date d'embauche de ces agents, de même qu'un tableau des effectifs recensant les ETP ... ou la liste des postes créés, pourvus et vacants de celle-ci, constituent des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration...	Avis n° 20171653 Séance du 08/06/2017
Contrats	[...] le contrat de travail d'un agent public est communicable à toute personne qui en fait la demande, sous réserve que soient occultées les mentions intéressant la vie privée ou susceptibles de révéler l'appréciation portée sur l'agent, conformément à l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration...	Avis n° 20171653 Séance du 08/06/2017
Fiche de poste	[...] la commission estime que la fiche de poste sollicitée est communicable à toute personne qui en fait la demande, sur le fondement de l'article L311-1 [du CRPA]...	Avis n° 20195686 séance du 30/06/2020
Arrêté (nomination, avancement...)	[...] la commission estime que l'arrêté de nomination ... est communicable à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve de l'occultation préalable, le cas échéant, des mentions couvertes par le secret de la vie privée...	Avis n° 20192289 Du 16 janvier 2020
Bulletin de paie d'un agent public	[...] S'agissant des bulletins de paie des agents ..., la commission précise qu'ils sont communicables à toute personne après occultation des mentions dont la divulgation porterait atteinte au respect de la vie privée des intéressés ou révélerait une appréciation portée sur leur manière de servir...	Avis n° 20164625 Séance du 17/11/2016
Budget		
Budget et comptes	Détenus ou élaborés par l'administration, ces documents constituent des documents administratifs au sens de l'article L. 300-2 (du CRPA) et sont donc communicables sur le fondement de ce code... La demande peut être formulée auprès de l'autorité concernée ou des services de l'État détenteur des documents, en vertu de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et des dispositions susmentionnées... Sont communicables tous les documents qui se rapportent à la préparation, à l'adoption et la modification du budget de l'administration... En application de la décision du Conseil d'État du 10 mars 2010 n° 303814, doivent uniquement être occultées les mentions comportant des appréciations d'ordre individuel sur des agents ou susceptibles de porter atteinte à la vie privée de personnes physiques nommément désignées ou facilement identifiables...	Fiche thématique de la CADA

<p>Copie de toutes les notes de frais et des reçus des déplacements (taxis, trains, avions, etc.), des frais de restauration (avec, le cas échéant, les noms des personnes invitées), ainsi que des reçus de tous les autres frais de représentation</p>	<p>[...] la commission constate que la présente demande porte non pas sur un document budgétaire de synthèse mais sur les pièces justificatives nécessaires au paiement des frais de représentation ... c'est-à-dire les documents produits à l'agent comptable à l'appui des opérations de dépenses en vue du paiement. Elle estime que si ces documents sont identifiables et en possession de l'administration alors même qu'ils auraient été également versés dans CHORUS, ils constituent des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration...</p>	<p>Avis n° 20194330 Séance du 20/02/2020</p>
Document divers		
<p>Circulaire, directive</p>	<p>En l'absence de réponse de la présidente de l'Institut national polytechnique de Toulouse à la demande qui lui a été adressée, la commission estime que les documents sollicités [les dispositions textuelles non publiées (directive, circulaire)] , s'ils existent, sont communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration....</p>	<p>Avis n° 20161990 Séance du 23/06/2016</p>
<p>Correspondances courriers et courriels entre services</p>	<p>[...] La commission estime que les documents sollicités constituent des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration, après occultation, sur le fondement de l'article L311-6 de ce même code, des mentions éventuelles qui ne seraient pas communicables, comme les mentions qui décriraient un comportement ou porteraient une appréciation défavorable sur des personnes...</p>	<p>Avis n° 20192254 séance du 31/03/2020</p>
Rapports d'audit, d'inspection		
<p>Rapport remis au ministère</p>	<p>[...] la commission [...] estime que, dès lors qu'il a été remis au gouvernement, il [le rapport] constitue un document administratif, communicable à toute personne qui en fait la demande en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve, d'une part, de l'occultation préalable des mentions couvertes par les secrets protégés par les articles L311-5 et L311-6 de ce code, et d'autre part, qu'il ne revête pas un caractère préparatoire.</p>	<p>Avis n° 20185208 séance du 27/06/2019</p>
<p>Rapport d'audit</p>	<p>La commission rappelle [...] qu'un rapport d'audit d'un service public, établi à la demande de la personne publique ou la personne de droit privé qui en est responsable, constitue un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, sous réserve que ce rapport soit achevé, c'est-à-dire remis à son commanditaire, et qu'il soit dépourvu de caractère préparatoire. Elle précise néanmoins qu'un tel rapport ne revêt un caractère préparatoire au sens de ces dispositions que lorsqu'il est destiné à éclairer l'administration en vue de prendre une décision administrative déterminée et que cette décision n'est pas encore intervenue ou que l'autorité compétente n'a pas manifestement renoncé à la prendre. Dans un tel cas, le caractère préparatoire d'un rapport d'audit s'oppose en principe à la communication immédiate de l'ensemble de son contenu, à moins, toutefois, que les éléments de ce rapport préparant une décision ultérieure ne soient divisibles de ses autres développements.</p>	<p>Avis n° 20133492 - Séance du 24/10/2013</p>
<p>Rapport d'inspection</p>	<p>[...] la commission rappelle que les rapports [...] une fois achevés c'est-à-dire remis à leur commanditaire, revêtent un caractère administratif et sont, dès lors, communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve, d'une part, de l'occultation préalable des mentions couvertes par les secrets protégés par les articles L311-5 et L311-6 de ce code, et d'autre part, qu'ils ne revêtent pas un caractère préparatoire à une décision qui n'aurait pas encore été prise. La commission précise également que les rapports ne peuvent revêtir un caractère préparatoire au sens de l'article L311-2 du même code, que lorsqu'ils sont destinés à éclairer l'autorité administrative en vue de prendre une décision administrative déterminée et que cette décision n'est pas encore intervenue, ou que l'autorité administrative n'a pas manifestement renoncé à la prendre à l'expiration d'un délai raisonnable.</p>	<p>Avis n° 20192853 - Séance du 28/11/2019</p>

La liste des documents communicable présenté dans les tableaux ne sont que des exemples de ce qu'il est possible de demander et ne se veulent donc pas exhaustifs.

François Ferrette