

# CIRCULAIRE

## CIR-13/2019

Document consultable dans Médi@m

**Date :**

09/07/2019

**Domaine(s) :**

contentieux et affaires juridiques

Nouveau	<input checked="" type="checkbox"/>
Modificatif	<input type="checkbox"/>
Complémentaire	<input type="checkbox"/>
Suivi	<input type="checkbox"/>

**Objet :**

Règles applicables aux demandes de communication de documents administratifs

**Liens :**

**Plan de classement :**

P14

**Emetteurs :**

SG

**Pièces jointes :** 0

**à Mesdames et Messieurs les**

<input checked="" type="checkbox"/> <b>Directeurs</b>	<input checked="" type="checkbox"/> CPAM	<input type="checkbox"/> CARSAT	<input type="checkbox"/> Cnam
<input type="checkbox"/> <b>Agents Comptables</b>	<input type="checkbox"/> UGECAM	<input checked="" type="checkbox"/> CGSS	<input type="checkbox"/> CTI
<input type="checkbox"/> <b>DCGDR</b>			
<input checked="" type="checkbox"/> <b>Médecins Conseils</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Régionaux	<input checked="" type="checkbox"/> Chef de service	

**Pour information**

**Résumé :**

Les dispositions relatives à l'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses mesures d'ordre administratif, social et fiscal (dite loi CADA) ont été codifiées par l'ordonnance n°2015-1341 du 23 octobre 2015. Elles figurent désormais dans le code des relations entre le public et l'administration (CRPA) entré en vigueur le 1er janvier 2016. Ces dispositions ont par ailleurs été modifiées par la loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

Les règles applicables en matière de communication de documents administratifs sont détaillées dans la présente circulaire.

**Mots clés :**

Accès aux documents administratifs

**Le Directeur Général**



**Nicolas REVEL**

## **CIRCULAIRE : 13/2019**

Date : 09/07/2019

Objet : Règles applicables aux demandes de communication de documents administratifs  
Règles applicables aux demandes de communication de documents administratifs

Affaire suivie par : SG/DJ

Les dispositions relatives à l'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses mesures d'ordre administratif, social et fiscal (dite loi CADA) ont été codifiées par l'ordonnance n°2015-1341 du 23 octobre 2015. Elles figurent désormais dans le Livre III du nouveau code des relations entre le public et l'administration (CRPA), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Ces dispositions ont été modifiées et complétées par la loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

La présente Circulaire vise donc à faire un point sur les règles applicables en matière de communication de documents administratifs.

## I. PRINCIPES DU DROIT DE COMMUNICATION

### 1. Les personnes concernées

L'article L.300-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) pose le principe du droit de toute personne (physique ou morale) à l'information et à la liberté d'accès aux documents administratifs.

L'article L.311-1 du même code prévoit l'obligation pour « les administrations mentionnées à l'article L.300-2 » de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande.

**Sont considérées comme des « administrations »** au sens l'article L.300-2 précité : l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que les autres **personnes de droit public** ou les **personnes privées chargée d'une mission de service public**.

### 2. Les documents administratifs communicables

Les documents administratifs sont entendus au sens large et désignent **tous les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public**, par les administrations citées plus haut quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support et visent notamment « les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions, codes sources, et décisions (article L. 300-2 du même code).

La loi pour une République numérique a par ailleurs prévu qu'une décision individuelle prise sur le fondement d'un traitement algorithmique doit désormais comporter une mention explicite en informant la personne concernée, laquelle peut demander à l'administration de lui communiquer les règles définissant le traitement algorithmique ayant fondé la décision ainsi que les principales caractéristiques de sa mise en œuvre (article L.311-3-1 du CRPA).

## II. LIMITES DU DROIT DE COMMUNICATION

Le code des relations entre le public et l'administration fixe un certain nombre de limitations ou d'exceptions au droit de communication

### 1. Documents non détenus

L'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration prévoit que l'administration est tenue de communiquer les documents qu'elle détient. Interprété a contrario, il en résulte que l'administration n'est pas tenue de communiquer les documents qu'elle ne détient pas, soit parce qu'ils n'existent pas soit parce qu'ils sont détenus par une autre personne.

Néanmoins, l'article L.311-2 du même code précise que lorsque le document est détenu par une autre administration, l'administration saisie la transmet à cette dernière et en avise l'intéressé.

De même, si le document n'existe pas en l'état mais peut être obtenu par un traitement automatisé d'usage courant, il est alors considéré comme un document administratif existant. C'est le cas lorsqu'il s'agit d'une simple extraction d'une liste d'une base de données. En revanche, si les informations sollicitées doivent, pour être extraites d'une base informatique, faire l'objet de requête informatique complexes ou d'une succession de requêtes particulière, nous ne sommes pas dans le cas d'un traitement d'usage courant, comme l'a rappelé la CADA dans un avis du 21 novembre 2013 (n°20133264).

## 2. Les documents non achevés

Le droit de communication ne s'applique qu'à des **documents achevés** (article L.311-2 du CRPA) et ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration.

Cependant, ce texte précise également que les **avis**, prévus par les textes législatifs ou réglementaires, **au vu desquels est prise** une décision rendue sur une demande tendant à bénéficier d'une **décision individuelle créatrice de droits**, sont communicables à l'auteur de cette demande dès leur envoi à l'autorité compétente pour statuer sur la demande. Lorsque les motifs de l'avis n'y figurent pas, ceux-ci doivent être également communiqués au demandeur en cas d'avis défavorable.

## 3. Les documents faisant l'objet d'une diffusion publique

L'article L.311-2 précité prévoit que le droit à communication ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique. C'est le cas par exemple, de données déjà présentes sur un site internet.

## 4. Les documents non communicables par nature

Certain documents ne sont pas communicables en raison de leur nature. L'article L. 311-5 en dresse une liste exhaustive. Il s'agit ainsi, par exemple, des avis du Conseil d'Etat et des juridictions administratives, des documents de la Cour des comptes, des documents des chambres régionales des comptes, des documents élaborés ou détenus par l'Autorité de la concurrence dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs d'enquête, d'instruction et de décision, des documents préalables à l'élaboration du rapport d'accréditation des établissements de santé prévu à l'article L.6113-6 du code de la santé publique, des documents préalables à l'accréditation des personnels de santé prévue à l'article L.1414-3-3 du même code ou encore des rapports d'audit des établissements de santé, mentionnés à l'article 40 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

## 5. Les documents couverts par un secret

Selon leur contenu, certains documents peuvent être couverts par un **secret absolu, et ne pas être communicables, ou un secret relatif, et être alors communicables mais uniquement à la personne protégée.**

Toutefois, comme le précise l'article L. 311-7 du code des relations entre le public et l'administration, lorsqu'un tel document comporte des mentions qui ne sont pas communicables mais qu'il est possible d'occulter ou de disjoindre, le document est communiqué après occultation ou disjonction de ces mentions.

De même, lorsque le document comporte des données à caractère personnel, l'article L.312-1-2 du même code prévoit la possibilité de sa diffusion dès lors qu'il a fait l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible l'identification des personnes concernées.

- *Secret absolu*

Le 2° de l'article L. 311-5 **interdit la communication** des documents dont le contenu est protégé notamment dans l'intérêt des autorités publiques et de l'action de l'Etat. Il s'agit de documents dont la consultation ou la communication porterait atteinte : au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif, au secret de la défense nationale, à la conduite de la politique extérieure de la France, de la sûreté de l'Etat, de la sécurité publique, de la sécurité des personnes, à la monnaie et au crédit public.

D'autres secrets visés également à ce même article pourraient concerner des documents détenus par l'Assurance Maladie. Ainsi, **ne sont pas communicables les documents dont la consultation ou la communication porterait atteinte :**

- à la **sécurité des systèmes d'information** des administrations ;
- au **déroulement des procédures engagées devant les juridictions** ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ;
- à la **recherche et à la prévention**, par les services compétents, **d'infractions** de toute nature. Cette exception peut notamment concerner les documents liés aux activités de contrôle et de répression des fraudes
- aux autres **secrets protégés par la loi** comme par exemple le secret des correspondances entre un avocat et son client. Une administration ne pourra donc être tenue de communiquer les échanges ou les consultations sollicitée auprès de son avocat.

- *Secret relatif*

L'article L.311-6 du code des relations entre le public et l'administration prévoit, quant à lui, que **ne sont communicables qu'à l'intéressé** les documents administratifs :

- 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, apprécié en tenant compte, le cas échéant, du fait que la mission de service public de l'administration concernée est soumise à la concurrence)
- Portant une **appréciation ou un jugement de valeur** sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ;
- Faisant apparaître le **comportement d'une personne**, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter **préjudice**.

## 6. Les demandes abusives ou imprécises

- *Demande abusives*

Le code des relations entre le public et l'administration prévoit que l'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes **abusives, en particulier par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique** (article L. 311-2).

- *Demande imprécises*

La demande de communication d'un document administratif doit être suffisamment précise pour permettre à l'administration de l'identifier et de déterminer le cas échéant s'il est communicable.

La CADA a ainsi maintes fois relevé qu'une demande trop imprécise pour permettre à l'administration d'identifier les documents souhaités est irrecevable (avis CADA n°20160255 séance du 03/03/2016 ; n° 20164722 séance du 12/01/2017). A titre d'exemple, la demande d'un avocat de communication de tout document administratif mentionnant le nom de son client ou afférent à sa situation administrative a été estimée trop générale et par conséquent irrecevable (Avis n°20180286).

## III. MODALITÉS DE GESTION DES DEMANDES DE DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

### 1. Le délai de réponse

L'administration a **1 mois** pour répondre à la demande de communication d'un document administratif.

En effet, aux termes des articles R.311-12 et R.311-13 du code des relations entre le public et

l'administration, le silence gardé par l'administration pendant 1 mois sur une demande de communication de documents vaut décision de refus.

Cette décision implicite de refus ouvre alors le droit pour la personne qui a demandé la communication du document de saisir la CADA.

## 2. En cas de réponse favorable à la demande de communication d'un document

Sous les réserves précédemment citées sur l'occultation éventuelle de certaines mentions, la **communication pourra se faire, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration, selon les modalités suivantes (art. L.311-9 CRPA) :**

- soit par consultation du document sur place
- soit par délivrance d'une copie sur support électronique à la personne, aux frais du demandeur
- Soit par envoi par courrier électronique
- Soit par publication en ligne du document concerné dans un format ouvert et aisément réutilisable, sauf si le document n'est communicable qu'à l'intéressé en application de l'article L.311-6 précité.  
*(La publication en ligne est une nouvelle modalité d'accès introduite par la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016).*

## 3. En cas de refus de communication du document demandé

L'article L. 311-14 du code des relations entre le public et l'administration prévoit que toute **décision de refus** d'accès aux documents administratifs qui est notifiée au demandeur **doit être motivée et comporter l'indication des voies et délais de recours**. En l'espèce, il s'agira de la possibilité pour la personne de saisir la CADA dans le délai de 2 mois à compter du refus, conformément à l'article R.311-15 du code précité.

Si le refus de communication est suivi de la saisine, par le demandeur, de la CADA :

- Celle-ci se rapproche alors de l'administration concernée afin de lui demander ses observations avant de rendre son avis (art. R.343-1 du CRPA). La position de l'administration, y compris son absence de réponse, est toujours mentionnée dans l'avis rendu par la CADA
- La CADA doit rendre et notifier son avis dans le délai d'1 mois à compter de l'enregistrement de la demande (art. R.343-3 du CRPA).