

SOURCE : BO n° 42 du 22 novembre 1979

Liberté d' accès aux documents administratifs.

Circulaire n° 79-390 du 14 novembre 1979

(Cabinet du ministre : Affaires générales et administratives)

Texte adressé aux recteurs.

Le titre premier de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'Administration et le public - modifié et complété par la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'Administration et le public - a posé le principe de la liberté d'accès aux documents administratifs.

Afin de vous permettre de mettre en place les procédures nécessaires à l'application de ces dispositions législatives, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après une analyse de la nouvelle réglementation ainsi que les mesures qui en découlent. Ces mesures s'inspirent du souci d'assurer une mise en oeuvre pleine et entière des textes en vigueur mais sans entraver le bon fonctionnement de l'Administration ni porter atteinte à l'intérêt du service public.

A) ANALYSE DE LA RÉGLEMENTATION

I. DOCUMENTS COMMUNICABLES

Sont considérés comme documents administratifs communicables, qu'ils émanent des administrations de l'Etat (services centraux ou déconcentrés), des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes, fussent-ils de droit privé chargés de la gestion d'un service public, « 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, à l'exception des avis du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs, prévisions et décisions revêtant la forme d' écrits, d' enregistrements sonores ou visuels, de traitements automatisés d' informations non nominatives ».

a) Les dossiers

Seules l'expérience et la jurisprudence de la commission d'accès aux documents administratifs permettront de cerner le contenu de cette notion. Il est d'ores et déjà possible de considérer comme communicables les dossiers mentionnés et prévus dans une procédure fixée par un texte (marchés publics, déclarations d' utilité publique). Sont également communicables aux intéressés les dossiers individuels les concernant (dossiers de fonctionnaires, dossiers de bourse, dossiers de pensions, dossiers de candidature à un concours ou à un emploi, etc.).

En revanche, les dossiers de travail des services et notamment les correspondances ne font pas partie normalement des documents communicables.

b) Les rapports et études

Les rapports et études, notamment ceux qui sont réalisés par les inspections générales, sont en principe communicables, sauf lorsqu'ils mettent en cause des personnes physiques ou morales.

c) Les comptes rendus, procès-verbaux, avis

La communication de ces documents ne doit se faire qu' après l' intervention de la décision que la consultation a eu pour but d' éclairer.

Ce type de documents comportant fréquemment des prises de position individuelles avec l'indication de leur auteur, il conviendra en règle générale de communiquer le sens de l' avis plutôt que le document intégral qui le renferme.

d) Les statistiques et prévisions

La communication de cette catégorie de documents déjà couverte par la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques ne devrait pas soulever de difficultés particulières.

e) Les directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives.

Non seulement ces documents de caractère général sont communicables de plein droit mais ils doivent également, en vertu de l'article 9 de la loi et du décret n° 79-834 du 22 septembre 1979 pris pour son application, faire l'objet d'une publication régulière.

II. LIMITES ET EXCEPTIONS AU DROIT D' ACCÈS

1. La liberté d'accès concerne uniquement les documents administratifs de caractère non nominatif, c'est-à-dire ceux qui ne visent pas nommément une personne (physique ou morale) ou un service dans les cas où la mise en cause de ce service peut conduire à celle d'une personne aisément identifiable.

D'une manière générale, pourront être considérés comme nominatifs les documents qui expriment une appréciation sur une personne déterminée ou décrivent le comportement d'une personne physique ou morale. Mais la simple présence d'un ou plusieurs noms dans ce document ne le fait pas nécessairement échapper au droit d'accès.

En tout état de cause, en vertu de l'article 6 bis de la loi, les documents nominatifs sont communicables sur leur demande aux intéressés eux-mêmes auxquels ne peut être opposé de motifs tirés du secret de la vie privée, du secret médical ou du secret en matière commerciale et industrielle. Toutefois, les informations à caractère médical ne peuvent être communiquées aux intéressés que par l'intermédiaire d'un médecin qu'ils désignent à cet effet.

En vertu de ces nouvelles dispositions, les dossiers individuels des agents publics devront désormais leur être communiqués sur leur demande en dehors même de toute procédure disciplinaire.

Enfin, aux termes de l'article 3 de la loi, toute personne à qui les conclusions d'un document administratif sont opposées a le droit, non seulement d'en connaître le contenu, mais d'y apposer en annexe ses observations.

2. L'article 6 de la loi prévoit que peuvent être exclus du champ de la communication les documents administratifs dont la divulgation porterait atteinte :

- Au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;
- Au secret de la défense nationale et de la politique extérieure ;
- A la monnaie, au crédit public, à la sûreté de l'Etat et à la sécurité publique ;
- Au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ;
- Au secret de la vie privée, des dossiers personnels et médicaux ;
- Au secret en matière commerciale et industrielle ;
- A la recherche des infractions fiscales et douanières ;

De façon générale aux secrets protégés par la loi.

III. CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI DANS LE TEMPS

L'obligation de communication concerne non seulement les documents administratifs à intervenir mais ceux qui existent déjà.

Par ailleurs, le droit d'accès ouvert au public peut s'exercer sans limite de temps. Mais lorsqu'un document a été versé aux archives, le droit d'accès s'exerce directement auprès des services d'archives, auxquels l'administration versante aura signalé lors du versement le caractère communicable ou non du document archivé.

IV. PUBLICATION ET SIGNALISATION DES DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

L'article 9 de la loi prévoit la publication régulière de la « signalisation des documents administratifs ». Par signalisation, il faut entendre l'identification et le recensement des principaux documents administratifs communicables.

Chaque administration ou service devra donc régulièrement, et au moins tous les trois mois, publier la liste des documents administratifs communicables avec l'indication de leurs titre, objet, date et origine ainsi que celle du lieu où ils peuvent être communiqués.

Leur publication complète au Journal officiel, dans un bulletin officiel ou dans un recueil d'actes administratifs, vaut signalisation.

Pour les dossiers et documents préparatoires à l'intervention d'une décision, il sera satisfait à l'obligation ainsi prévue par la publication ou la signalisation de cette décision.

La publication et la signalisation doivent intervenir dans les quatre mois qui suivent la date du document concerné.

V. PROCÉDURE

L'organisme ou le service détenteur du document dont la communication est demandée dispose d'un délai de deux mois pour donner sa réponse qui, si elle est négative, doit être écrite et motivée.

En cas de refus de communication, le demandeur peut saisir la commission d'accès aux documents administratifs qui, dans le délai d'un mois, donne son avis. L'administration doit informer la commission de la suite donnée à l'affaire.

De façon générale, la commission d'accès - dont le fonctionnement et la composition ont été fixés par le décret n° 78-1136 du 6 décembre 1978 - est chargée de veiller au respect de la loi. Elle a notamment pour mission de conseiller et d'éclairer les autorités compétentes sur toute question relative à l'application du principe de la liberté d'accès aux documents administratifs.

L'accès aux documents administratifs s'exerce par consultation gratuite sur place ou par délivrance de copies en un seul exemplaire aux frais de la personne qui les sollicite.

B) MESURES D'APPLICATION

Compte tenu des principes analysés ci-dessus, je vous serais très obligé de bien vouloir mettre en oeuvre les dispositions suivantes :

I. PUBLICATION

Toutes les directives, instructions ou circulaires des rectorats et inspections académiques devront être désormais publiées :

- Pour les inspections académiques, au recueil des actes administratifs du département ;
- Pour les rectorats, au recueil des actes administratifs de chacun des départements de l'académie.

En ce qui concerne les établissements publics d'enseignement, la publication de textes, notamment celle du règlement intérieur, sera réalisée, soit par le moyen du recueil des actes administratifs du département, soit par transcription sur un registre tenu à la disposition du public au sein de l'établissement même.

Le choix entre les deux formules relèvera de l'appréciation du conseil d'établissement, celle du registre, qui paraît la meilleure, pouvant être recommandée.

II. SIGNALISATION

1° Il y aura lieu de procéder, dans chaque rectorat et inspection académique, au recensement et à la signalisation des documents (rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, décisions) pouvant être communiqués.

La signalisation d'un document comporte :

- Son titre ;
- Son objet ;
- Sa date ;
- Son origine ;
- Le lieu de consultation ou de communication.

Sont écartés du champ de la signalisation les documents destinés à la vente ou mis à la disposition du public (délégation régionale de l'ONISEP, centre départemental de documentation pédagogique), ceux-ci étant par définition communicables.

2° La publication de la liste des documents signalisés s'effectuera au recueil des actes administratifs départementaux et interdépartementaux.

La publication et la signalisation doivent intervenir dans les quatre mois qui suivent la date du document concerné.

III. COMMUNICATION

Bien qu'évidente, une observation mérite d'être soulignée : le droit à communication ne peut s'exercer qu'à l'égard de documents existants. La loi du 17 juillet 1978 n'a en effet ni pour objet, ni pour effet de mettre l'administration dans l'obligation de réaliser un document spécial pour répondre à une demande d'une personne ou d'une organisation.

1° Pendant toute la période où la jurisprudence n'est pas encore fixée, il vous appartiendra de saisir l'administration centrale (Direction générale de la programmation et de la coordination, conseiller juridique) chaque fois qu'une demande vous paraîtra susciter des problèmes particuliers.

En ce qui concerne les demandes de communication portant sur les dossiers préparatoires aux décisions, elles seront étudiées cas par cas par le conseiller juridique qui devra être systématiquement consulté.

Dans tous les cas où vous souhaitez recueillir l'avis de la commission d'accès aux documents administratifs, la saisine de ladite commission sera effectuée par la Direction générale de la programmation et de la coordination.

2° Le demandeur peut, soit adresser une demande écrite, soit venir lui-même solliciter la communication.

Les demandes écrites de communication seront acheminées vers le service détenteur du document.

La communication des documents non signalés, ainsi que la consultation des documents individuels, ne pourra être autorisée qu'après demande écrite de la part de l'intéressé.

Les refus de communication devront être motivés, conformément aux dispositions de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 et de la circulaire du 31 août 1979 relative à la motivation des actes administratifs. Le conseiller juridique devra être systématiquement consulté préalablement à l'envoi de toute lettre notifiant un tel refus.

En tout état de cause, il devra être répondu au demandeur dans un délai de deux mois.

3° Il vous appartiendra de définir les modalités selon lesquelles la consultation des documents sur place sera organisée (accueil, établissement de fiches comportant la signalisation du document, mise à la disposition de locaux spécialisés et affectation de personnels responsables).

4° L'article 5 du décret n° 78-1136 du 6 décembre 1978 relatif à la commission d'accès aux documents administratifs prévoit que les frais de copie à la charge de la personne qui sollicite la reproduction d'un document sont établis dans les conditions fixées par arrêté du Premier ministre et du ministre du Budget.

Dans l'attente de l'intervention de cet arrêté, vous voudrez bien considérer que la communication de documents administratifs s'opère en principe par consultation gratuite sur place.

Vous pourrez toutefois, dans les cas où cela vous paraîtra possible (brièveté du document, existence de copies, éloignement du domicile du demandeur), fournir gratuitement à l'intéressé copie du document sollicité.

5° Les services qui détiennent les documents devront tenir registre de toutes les demandes de communication et des suites qui leur auront été données.

Les inspecteurs d'académie qui relèvent de votre autorité vous adresseront, chacun en ce qui le concerne, un récapitulatif complet de ces informations.

Il vous appartiendra de transmettre à l'administration centrale - Direction générale de la programmation et de la coordination - selon une périodicité de quatre mois à partir de la mise en application de cette circulaire, le recensement complet des demandes de communication parvenues tant aux inspections académiques qu'au rectorat.

IV. RÉDACTION DES DOCUMENTS

S'agissant de la rédaction des documents, il conviendra de substituer le plus possible les relevés de décisions aux procès-verbaux sous forme traditionnelle.

En ce qui concerne les rapports, les considérations générales seront dissociées des appréciations touchant aux personnes.

Ces mesures seront applicables au 1^{er} décembre 1979. Après une année d'expérimentation de ce dispositif, il sera procédé à un bilan afin d'effectuer, si nécessaire, les ajustements qui paraîtraient devoir s'imposer.

Je vous serais très obligé de bien vouloir donner aux inspecteurs d'académie et chefs d'établissement qui relèvent de votre autorité toutes les instructions nécessaires à la mise en oeuvre de ces mesures et de veiller tout particulièrement à leur application, compte tenu de l'importance de la réglementation nouvelle en matière de communication de documents administratifs.