

# LETTRE-RÉSEAU

## LR-SG-1/2017

Document consultable dans Médi@m

**Date :**

01/06/2017

**Domaine(s) :**

contentieux et affaires juridiques

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

**Objet :**

Règles applicables aux demandes de communication de documents administratifs

**Liens :**

**Plan de classement :**

P14

**Emetteur(s) :**

SG-DJ

**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"/> <b>Agents Comptables</b>	<input type="checkbox"/> UGECAM	<input checked="" type="checkbox"/> CGSS
<input type="checkbox"/> <b>Médecins Conseils</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Régionaux	<input checked="" type="checkbox"/> Chef de service
	<input type="checkbox"/> CTI	

Pour mise en oeuvre immédiate

**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 Lettre-Réseau.

**Mots clés :**

Accès aux documents administratifs

La Secrétaire Générale

Le Directeur Délégué  
aux Opérations



Isabelle BERTIN



Eric LE BOULAIRE

**LETTRE-RESEAU : LR/SG/1/2017**

Date : 01/06/2017

Objet : Règles applicables aux demandes de communication de documents administratifs

Affaire suivie par : SG/DJ/ Véronika Levendof/Christel Hagneré ☎ 01-72-60-19-20 – [dj.saisine@cnamts.fr](mailto:dj.saisine@cnamts.fr)

**CONTEXTE**

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 Lettre Réseau vise donc à faire un point sur les règles applicables en matière de communication de documents administratifs.

## I. CHAMP D'APPLICATION

### 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 du code des relations entre le public et l'administration : l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que les autres **personnes de droit public** ou les **personnes privées chargées d'une mission de service public** (article L.300-2 du CRPA).

La CNAMTS et les organismes du réseau sont donc concernés.
--

### 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 (*ajout de la loi pour une République numérique*), et décisions (article L. 300-2 du même code).

Les comptes rendus de Conseil ou de commission, les Lettres-Réseau et autres instructions, les données statistiques <u>non nominatives</u> ...entrent bien dans ce cadre des documents administratifs communicables.
--

Dans un avis en date du 26 janvier 2017, la CADA a d'ailleurs émis un avis favorable à la demande d'un particulier qui souhaitait obtenir d'une CPAM la communication d'un certain nombre de Lettres-Réseau.
--

Par ailleurs, il convient de signaler que la loi pour une République numérique a également 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).

*Les précisions sur la gestion de cette nouvelle obligation seront apportées dans le cadre d'une prochaine Lettre-Réseau*

### 3. Les dérogations ou restrictions à l'obligation de communication

✓ 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. 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.

Ce même article prévoit par ailleurs que « **le droit à communication ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique** » (exemple de données présentes sur un site internet).

Il prévoit enfin que l'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique.

✓ L'article L.311-5 du code des relations entre le public et l'administration prévoit un certain nombre de **cas dans lesquels il ne peut y avoir communication** :

Soit en raison du document lui-même ; L'article précité fixe ainsi une liste de documents non communicables (Exemples : les avis du Conseil d'Etat et des juridictions administratives, les documents de la Cour des comptes, les documents des chambres régionales des comptes, les 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 etc...);

Soit parce que **la communication ou la diffusion du document** porterait atteinte à un secret protégé par la loi (secret des délibérations du Gouvernement, secret de la défense nationale, sûreté de l'Etat...) ou, parmi les cas fixés par l'article et qui pourraient potentiellement concerner l'Assurance maladie, **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 (cas des activités de contrôle).

✓ L'article L.311-6 du même code 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.

Ces **dérogations peuvent toutefois être nuancées** :

L'article L311-7 du code des relations entre le public et l'administration prévoit que lorsqu'un document comporte des mentions qui ne sont pas communicables en application des articles L.311-5 et 311-6 précités, 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.

✓ Enfin, le code **limite la communication de documents sur lesquels s'appliqueraient des droits de propriété littéraire et artistique** (article L.311-4 du CRPA)

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

### **1. L'examen préalable du document**

Compte tenu des règles applicables en matière de communication des documents administratifs, et notamment des dérogations et restrictions existantes, le traitement des demandes reçues doit nécessairement se faire au cas par cas.

Face à une demande de communication d'un document administratif, il est rappelé aux organismes **d'examiner avant tout, de manière précise, le contenu du document afin de déterminer s'il entre ou non dans le champ des dérogations au droit de communication et/ou s'il est nécessaire d'occulter, le cas échéant, des mentions qui pourraient ne pas être communicables.**

L'obsolescence du contenu du document doit également être examinée (ex : LR ou instructions anciennes). Dans tous les cas, elle devra être signalée au demandeur.

Dès lors qu'il n'entre pas dans le champ des dérogations précitées au droit de communication, le document doit être communiqué (sous réserve, le cas échéant, de l'occultation de certaines mentions).

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

Il est rappelé aux organismes de **veiller à répondre dans le délai d'1 mois**. 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. Le respect de ce délai est donc important afin d'éviter une procédure inutile.

Sous les réserves précédemment citées sur l'occultation éventuelle de certaines mentions, la **communication pourra se faire selon les modalités suivantes** :

- soit par consultation du document sur place
- soit par envoi ou remise sur support électronique à la personne
- soit, si la personne le demande, 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.

*La CNAMTS étudie actuellement les possibilités de mise en œuvre concrète de cette publication et ne manquera pas de revenir vers les organismes à ce sujet.*

### 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.

✓ Dans la majorité des cas, le refus de communication est suivi de la saisine de la CADA par le demandeur. Celle-ci se rapproche alors de l'administration concernée par la demande afin de lui demander notamment ses observations avant de rendre son avis (article R.343-1 du CRPA). Il est rappelé aux organismes **l'importance de répondre à la CADA dans les délais impartis par la Commission**, lesquels sont généralement très courts compte tenu de l'obligation pour la Commission de rendre et notifier son avis dans le délai d'1 mois à compter de l'enregistrement de la demande (article R.343-3 du CRPA). Outre le fait que l'administration mise en cause est normalement « tenue, dans le délai prescrit par le président de la commission, de communiquer à celle-ci tous documents et informations utiles et de lui apporter les concours nécessaires » (article R.343-2 du CRPA), faire une réponse est importante dans la mesure où la position de l'administration - y compris son absence de réponse - est toujours mentionnée dans l'avis rendu par la CADA.

✓ L'avis de la CADA n'est pas contraignant, au sens juridique du terme. De fait, il ne peut être contesté et ne peut déboucher sur une sanction à l'encontre de l'administration qui ne respecterait pas cet avis. Cependant, il est important de signaler que :

- L'article R.343-3 du code des relations entre le public et l'administration prévoit que l'administration concernée par un avis de la CADA « informe la commission, dans le délai d'un mois qui suit la réception de cet avis, de la suite qu'elle entend donner à la demande ».
- Les avis sont publiés sur le site internet de la CADA. Ils sont également mis à disposition (pour les avis rendus depuis fin 2012) sur le site data.gouv.fr. Enfin, la loi

pour une République numérique a ajouté une disposition prévoyant désormais que « *Le président de la commission publie régulièrement la liste des avis favorables émis par la commission. Cette liste précise le nom de l'administration concernée, la référence du document administratif faisant l'objet de l'avis, les suites données, le cas échéant, par l'administration à cet avis, ainsi que, le cas échéant, l'issue du recours contentieux* » (article L.342-3 du CRPA).

- En tout état de cause, **en cas de non-respect par l'administration concernée d'un avis favorable de la CADA, ou en cas d'avis défavorable de la CADA, le demandeur du document peut saisir le Tribunal administratif.**

**De façon générale, en cas de difficultés et/ou de doutes quant à la position à adopter sur une demande de communication de document administratif, les organismes sont invités à saisir le Département Juridique de la CNAMTS via la boîte aux lettres générique [dj.saisine@cnamts.fr](mailto:dj.saisine@cnamts.fr).**