

Circulaire n° 1430 du 05 octobre 1981 relative à l'application aux agents de l'État des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée relative à la liberté d'accès aux documents administratifs.

MINISTRE DELEGUE
AUPRES DU PREMIER MINISTRE
CHARGE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DES
REFORMES ADMINISTRATIVES
Direction générale
de l'administration
et de la fonction publique
FP/ N° 1430

Paris, le 5 octobre 1981.

Le ministre délégué auprès du Premier ministre
chargé de la fonction publique et des
réformes administratives

à

Mesdames et Messieurs les Ministres et
Secrétaires d'État,
Directions chargées du personnel.

OBJET : Application aux agents de l'Etat des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1970 modifiée relative à la liberté d'accès aux documents administratifs.

Le décret n° 77-127 du 11 février 1977 réglait dans des conditions plus larges qu'auparavant l'accès du public aux documents des administrations. Ce décret a été remplacé par un ensemble de dispositions législatives et réglementaires dont la présente circulaire a pour objet de commenter les conséquences sur les rapports entre l'Etat et ses agents.

La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 complétée par la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 pose le principe de l'accès de toute personne aux documents administratifs non nominatifs (article 1er) et des intéressés seulement aux documents administratifs nominatifs les concernant (article 6 bis), sous réserve de quelques exceptions expressément prévues par les textes (article 6).

Deux décrets ont complété et précisé ce dispositif législatif :

- Le décret n° 78-1136 du 6 décembre 1978 relatif à la commission d'accès aux documents administratifs ;
- Le décret n° 79-834 du 22 septembre 1979 relatif à la publication et à la signalisation de certains documents administratifs.

En outre, l'arrêté du Premier ministre et du ministre du budget en date du 29 mai 1980 (*Journal officiel* du 3 juin 1980) règle certaines modalités pratiques de la délivrance au public des copies de documents administratifs.

Il y a lieu enfin de signaler un tirage à part par la Direction des Journaux officiels de ces dispositions législatives et réglementaires essentielles, relatives à l'accès aux documents administratifs (brochure n° 1470, année 1980) et la parution à la documentation française du premier rapport d'activité de la commission d'accès aux documents administratifs (1981), auquel il convient de se reporter en tant que de besoin.

Seront successivement examinées dans les paragraphes suivants :

- I. - Les dispositions générales
- II. - Les dispositions relatives aux documents nominatifs
- III. - Les dispositions relatives aux documents non nominatifs
- IV. - Les modalités pratiques de l'accès aux documents administratifs
- V. - Les conséquences de l'application de la loi sur les devoirs des agents
- VI. - Les dispositions finales.

I. - Dispositions générales.

1°) L'ensemble des administrations de l'Etat, administrations centrales, délégations, missions et services extérieurs ainsi que leurs établissements publics sont soumis aux obligations édictées par cette loi.

2°) Toutes les catégories d'agents, titulaires, contractuels, auxiliaires, vacataires, quelle que soit leur nationalité, bénéficient de ces dispositions.

3°) La loi du 17 juillet 1978 complétée par celle du 11 juillet 1979 règle l'accès aux documents administratifs, nominatifs et non nominatifs.

a) L'article 1er de la loi pose le principe du caractère communicable des documents non nominatifs. La commission d'accès aux documents administratifs a interprété de manière extensive la définition des documents visés à cet article en y incluant, par exemple, des factures, des contrats, un registre d'enquête publique. Peu importe l'intitulé d'un document: seul est déterminant son contenu. En revanche les projets, jusqu'à l'intervention des mesures qu'ils préparent, échappent à l'application de la loi. Enfin les documents déposés aux archives publiques sont communicables, conformément à l'article 13 de la loi du 17 juillet 1978.

b) Les articles 3 et 6 *bis* de la loi garantissent l'accès des demandeurs aux documents administratifs nominatifs les concernant ou qui leur sont opposés. Toutefois, tout document administratif pouvant faire connaître des noms, cette seule circonstance n'est pas de nature à exclure la communication à d'autres que ceux qui sont effectivement nommés.

La commission d'accès aux documents administratifs a précisé qu'« est nominatif le document qui porte une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne nommément désignée ». Elle a, jusqu'à présent considéré qu'un document mettant en cause une personne morale ne pouvait être regardé comme un document nominatif.

A titre d'exemple, un dossier de permis de construire, un registre d'enquête d'utilité publique, de procès-verbaux de certaines commissions statuant sur des demandes individuelles ne sont pas des documents nominatifs, alors qu'un dossier d'hospitalisation, le

dossier personnel d'un agent public, des procès-verbaux et rapports de police ou de gendarmerie mettant en cause des personnes privées le sont.

Ces documents sont communicables à la personne en cause (article 3 et article 6 *bis*) ; les tiers en revanche ne peuvent y accéder.

c) Lorsque des documents contiennent à la fois des mentions nominatives et non nominatives, il peut être envisagé une communication partielle aux tiers des informations non nominatives. En effet, l'existence de mentions nominatives ne saurait avoir pour effet de rendre non communicable aux tiers l'ensemble du document en cause.

II. - Dispositions relatives aux documents nominatifs.

Les articles 3 et 6 *bis* concernent l'accès aux documents nominatifs. Ces documents ne peuvent être communiqués à des tiers.

Les différents documents nominatifs qui peuvent faire l'objet d'une demande de communication de la part des agents sont essentiellement : Leur dossier personnel, leur notation chiffrée et l'appréciation générale qui l'accompagne, les délibérations des commissions administratives paritaires statuant, entre autres, sur l'établissement du tableau d'avancement ou siégeant en formation disciplinaire. Il s'agit là sans ambiguïté de documents nominatifs intéressant l'agent. Certains d'entre eux sont même des documents qui lui sont opposés au sens de l'article 3 de la loi, dans la mesure où ils influent sur sa carrière.

Aucune disposition spéciale antérieure à loi du 17 juillet 1978 et relative à l'accès au dossier, à la communication de la notation annuelle (note chiffrée ou appréciation générale) ou au secret des délibérations des commissions administratives ne saurait être regardée comme prévalant sur les principes posés par cette loi, tels que rappelés par la présente circulaire.

1°) Le dossier personnel des agents :

L'article 13 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires dispose que :

« Le dossier individuel du fonctionnaire doit contenir toutes les pièces intéressant sa situation administrative. Celles-ci doivent être enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité. Ne pourra figurer au dossier aucune mention faisant état des opinions politiques, philosophiques ou religieuses de l'intéressé.

Les décisions de sanctions disciplinaires sont versées au dossier individuel du fonctionnaire. Il en est de même des avis ou recommandations émis par les conseils de discipline ou le conseil supérieur de la fonction publique et de toutes pièces et documents annexes ».

a) Le plus généralement, il n'existe aucune règle relative à la tenue des dossiers, chaque service gestionnaire ayant ses usages particuliers. Sans compromettre la nécessaire souplesse de gestion qui résulte de cette situation, il ne paraît pas contraire aux dispositions de l'article 13 susvisé d'introduire une distinction entre :

- d'une part, les éléments intéressant la situation administrative des agents et essentiels au suivi de leur carrière ;

- d'autre part, les pièces dont le caractère temporaire ne justifie pas leur conservation permanente dans le dossier.

Dans le premier cas, depuis l'entrée de l'agent dans les cadres jusqu'à sa radiation, tous les documents sont à conserver, en faisant l'objet d'une série à enregistrement chronologiquement continu (diplômes, documents d'état civil, nominations, avancement, notation, sanctions, etc.).

Dans le second cas, ils peuvent être numérotés dans une série annuelle et être versés aux archives ou éliminés, aucune obligation réglementaire de conservation n'étant imposée aux services, dès lors qu'ils n'offrent plus aucun intérêt pour la situation administrative de l'agent et surchargent inutilement les dossiers (attestation de scolarité des enfants, notification de changement d'adresse, demande d'autorisation d'absence pour motif médical ou autre, doubles de bulletins de paye, etc.).

En tout état de cause, le bulletin n° 2 du casier judiciaire obtenu par l'administration et détenu dans le dossier individuel ne peut faire, en aucun cas, l'objet d'une reproduction, ce document étant délivré aux administrations publiques, et non aux intéressés, en application de l'article 776 du code de procédure pénale.

b) Le dossier médical devra également être subdivisé en deux parties pour tenir compte des exigences de la loi :

- l'une relative aux pièces fournies par l'intéressé lui-même qui pourront lui être communiquées directement ;
- l'autre contenant les résultats d'expertises, examen, diagnostics, établis par le médecin chargé du service médical ou transmis à la suite de la consultation de ses confrères et constituant un sous-dossier qui pourra demeurer sous la garde du médecin de l'administration, lorsque c'est possible, ou faire l'objet d'un classement à part.

c) L'enregistrement sonore ou visuel (microfiches par exemple) des pièces de dossier ne saurait faire obstacle à l'application de la loi aux demandeurs, l'article 1er ayant expressément prévu l'accès à ces supports particuliers de l'information.

2°) Le recrutement des agents :

Les modalités de recrutement sont très variées, concours, liste d'aptitude, examen professionnel, recrutement sur titres.

Quelle que soit la procédure retenue, les documents ayant trait au recrutement des agents, éléments nominatifs de procès-verbaux de jury, pièces relatives à l'admission à concourir, titres produits, décisions de refus de titularisation, rapports de stages, entrent dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 complétée par la loi du 11 juillet 1979, et doivent être communiqués aux intéressés qui les demandent.

3°) Rémunération :

L'ensemble des pièces relatives à la liquidation du traitement, les textes portant avancement de grade ou d'échelon, les états d'heures supplémentaires, les relevés individuels d'indemnités diverses sont des documents communicables aux demandeurs en ce qui les concerne.

4°) Notation, avancement :

Le décret n° 59-308 du 14 février 1959 portant règlement d'administration publique a précisé les conditions d'application de l'article 25 du statut général des fonctionnaires en ce qui concerne les conditions générales de notation et d'avancement des fonctionnaires.

Il convient de noter que désormais autant l'appréciation générale que la notation chiffrée annuelle sont accessibles aux intéressés.

Les documents élaborés par les commissions administratives paritaires sont des documents nominatifs. Toutefois, dans la majorité des cas, les mentions relatives aux différents agents dont la situation est examinée interfèrent. Dès lors, il est parfois difficile d'isoler des procès-verbaux des C.A.P. des mentions nominatives individuelles. Il est donc recommandé que désormais les procès-verbaux des C.A.P. soient rédigés de telle façon que les appréciations relatives à chaque agent puissent être isolées à fin éventuellement, de communication aux intéressés et d'insertion dans le dossier individuel.

5°) Discipline :

Les éléments des dossiers relatifs aux mesures prises en considération de la personne, en particulier les sanctions disciplinaires, qu'elles soient ou non précédées d'une consultation du conseil de discipline, sont accessibles aux intéressés dans les formes prévues par l'article 31 du statut général des fonctionnaires, rappelant les dispositions de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 toujours en vigueur.

Les dispositions particulières de ce texte ne font toutefois pas obstacle à la communication aux demandeurs des mêmes pièces sur la base des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 complétée par la loi du 11 juillet 1979, sous réserve, bien entendu, des dispositions éventuelles des lois portant amnistie.

6°) Position des agents :

Les mentions nominatives contenues dans les documents préparatoires à l'établissement des tableaux de mutation ou relatifs aux avis de vacances de poste, aux autorisations ou refus de travail à mi-temps, de mises en disponibilité, de détachements, sont autant de catégories de documents qui rentrent dans le champ d'application de la loi et sont donc communicables aux intéressés.

7°) Cessation de fonctions :

Les pièces relatives à la constitution des dossiers de pension, aux radiations à la suite de sanctions pénales ou d'inaptitude professionnelle et plus généralement tout document dont la conséquence ou la suite normale entraînent la cessation de fonction, entrent dans le champ d'application de la loi.

III. - Dispositions relatives aux documents non nominatifs

Comme il a été rappelé ci-dessus, la seule présence d'éléments nominatifs dans un document n'a pas pour effet de les exclure systématiquement de la communication aux tiers, dès lors

que les documents en cause ne portent pas une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne nommément désignée.

En effet, le principe posé par la loi est celui de la communication la plus large des documents administratifs, les restrictions résultant des exceptions prévues par l'article 6 de ce texte. En outre, il est interdit de faire usage à des fins commerciales des documents obtenus (article 10 de la loi).

1°) L'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 énumère les documents administratifs susceptibles d'être écartés du champ d'application de la loi, quant à leur objet.

Il convient de préciser à propos de l'exception prévue au 4e alinéa de cet article que le seul fait qu'une instance contentieuse soit en cours n'est pas une circonstance suffisante pour écarter la communication des documents en question, dès lors que cette communication ne serait pas de nature à perturber le déroulement de cette instance, c'est-à-dire à entraver l'exercice de la fonction juridictionnelle.

2°) Par ailleurs, des arrêtés pris pour chaque ministère (*) ont pour objet d'énumérer les catégories de documents non nominatifs dont la communication peut être à bon droit refusée aux demandeurs, sur la base de l'article 6 de la loi.

(*) En ce qui concerne la direction générale de l'administration et de la fonction publique, il s'agit de l'arrêté du 7 septembre 1981 (J.O. du 23 septembre).

3°) En aucun cas, la qualité d'agent de l'Etat du demandeur ne saurait être prise en compte pour motiver des refus de communication. Le caractère très général des dispositions de la loi ouvre en effet aux agents de l'Etat les mêmes droits qu'aux personnes pour l'accès aux documents administratifs.

IV. - Modalités pratiques de l'accès aux documents administratifs.

1°) Principes généraux :

Les demandes des agents portant sur les documents visés au paragraphe II de la présente circulaire devront respecter les principes de la hiérarchie administrative et être adressées, par écrit, au supérieur hiérarchique qui devra en assurer la transmission aux services gestionnaires compétents. A défaut de réponse dans le délai de deux mois, la demande sera réputée rejetée.

Ils ne pourront par contre accéder qu'à des documents existants ou détenus par l'administration, la loi du 17 juillet 1978 n'ayant pas pour objet d'imposer aux services des travaux de recherche ou de synthèse nécessités par une demande d'explication ou de renseignement.

Par ailleurs, les demandes répétées de pièces différentes pourront être évitées par la communication de l'ensemble du dossier relatif à l'intéressé. En cas de demandes répétées portant sur des documents identiques, il sera fait appel à la notion d'abus de droit, en saisissant au besoin la commission d'accès aux documents administratifs d'une demande d'avis (voir infra, paragraphe VI).

Dès lors que les pièces demandées entreront dans le champ d'application de la loi, elles devront être transmises sous forme d'originaux ou de copies à l'intéressé par la voie hiérarchique, la consultation ayant lieu la plupart du temps sur place.

Les intéressés n'auront pas à justifier des motifs de leurs demandes.

2° L'accès aux documents :

a) Les agents pourront soit consulter sur place les pièces, soit en obtenir la copie, sauf impossibilité matérielle (absence de photocopieuse) ou risque de dégradation des originaux.

Les copies devront être délivrées au prix indiqué par l'arrêté du ministre du budget du 29 mai 1980 (*Journal officiel* du 3 juin 1980), soit actuellement 1 F pièce. A cette fin, des régies de recette devront être constituées auprès des administrations qui en sont dépourvues.

b) Pour ce qui est des documents médicaux, ceux qui auront été fournis par l'agent lui-même pourront lui être remis directement. En revanche, les autres documents à caractère médical obtenus ou établis par le médecin du service ne pourront être communiqués à l'agent que par l'intermédiaire d'un médecin désigné par ses soins (article 6 bis de la loi).

c) Il conviendra de faire émarger et dater par l'agent le dossier consulté. Mention devra également être portée de la délivrance d'une copie sur le document lui-même ou sur une pièce jointe.

d) S'agissant des documents portant une appréciation sur l'agent ou pouvant avoir une conséquence sur son avancement ou sa carrière, ce dernier aura la faculté de joindre, en annexe, toute pièce ou commentaire personnel conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi.

V. - Conséquences de l'application de la loi sur les devoirs des agents

L'application de la loi pourrait conduire certains agents à méconnaître deux principes essentiels au respect desquels leur attention doit être rappelée: le principe hiérarchique et le devoir de réserve et de discrétion.

1°) Respect du principe hiérarchique :

La communication de documents administratifs doit se conformer au respect des dispositions des articles 6 et 6 bis de la loi. Le respect de ces dispositions doit conduire à une appréciation des faits et du contenu du document toujours délicate, parfois incertaine.

En cas de difficultés, il appartient au supérieur hiérarchique dûment habilité de décider du caractère communicable ou non des documents.

2°) Respect de l'obligation de réserve et de discrétion :

Les agents de l'Etat sont tenus à un devoir général de réserve et à une obligation de discrétion, voire de secret professionnel.

Le fait d'autoriser la communication d'un document ne permet, en aucune façon, aux agents qui ont participé à sa rédaction d'en faire état et moins encore de divulguer les motivations ou les circonstances qui ont entraîné son adoption.

En outre, le fait pour un agent de pouvoir accéder, comme toute personne, aux documents administratifs ne le libère en rien de l'obligation de réserve qui doit être la sienne dans l'utilisation du ou des documents qu'il aura obtenus.

Dans le souci d'éviter que des agents s'exposent à des remarques, voire à des sanctions disciplinaires à l'occasion de l'application de cette loi, ces principes devront être rappelés aux détenteurs des documents chargés de les communiquer.

VI.- Dispositions finales :

1°) La commission d'accès aux documents administratifs (adresse : 72, rue de Varenne, 75007 Paris) est habilitée à émettre des avis pour l'application de la loi à la demande soit des administrations, soit des agents intéressés. Elle doit être saisie par écrit, sans la nécessité de recourir à des intermédiaires particuliers.

Toutefois, les agents, avant de s'adresser à la commission, doivent avoir demandé au préalable la communication des documents sollicités aux administrations qui les détiennent comme il a été indiqué au paragraphe IV ci-dessus et faire état d'une décision implicite ou explicite de refus.

2° De même, la direction général de l'administration et de la fonction publique (bureau FP / 3) peut être consultée sur les problèmes que pourrait soulever, dans certains cas, l'application de la loi du 17 juillet 1978 modifiée, dont les dispositions sont commentées dans la présente instruction.

Anicet LE PORS