



Communiquer les archives publiques

Collection des vade-mecum du groupe de travail Archives

Mars 2024



La rédaction de ce vade-mecum doit beaucoup au vade-mecum *Communiquer les documents* produit en 2013 par le groupe de travail Archives en musées.

Le texte a été soumis à la relecture du service interministériel des Archives de France. Nous remercions tout particulièrement Bastien Chastagné et Élodie Voillot-Blanchard, pour leurs conseils et corrections.

Quelques définitions préalables

« Les archives sont l'ensemble des documents, y compris les données, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, produits ou reçus par toute personne physique ou morale et par tout service ou organisme public ou privé dans l'exercice de leur activité » (Code du patrimoine, art. L211-1).

« Les archives publiques sont :

« 1° Les documents qui procèdent de l'activité de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des autres personnes morales de droit public [...] ;

2° Les documents qui procèdent de la gestion d'un service public ou de l'exercice d'une mission de service public par des personnes de droit privé ;

3° Les minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels et les registres de conventions notariées de pacte civil de solidarité. » (Code du patrimoine, art. L211-4).

Il n'existe aucune autre distinction, telles que archives administratives / archives scientifiques, car cette distinction relève d'une approche subjective ce que refuse le droit français : un document administratif aujourd'hui peut être considéré comme un document scientifique demain.

Quelques règles générales

Le Code du patrimoine et le Code des relations entre le public et l'administration (CRPA) constituent le socle des règles applicables pour donner accès aux documents d'archives publiques. Cette réglementation, précisée par des circulaires concernant la communicabilité des archives, vise à définir le cadre juridique de la communication, la diffusion et la réutilisation des archives.

La communication et la reproduction des archives privées relèvent d'un accord entre la personne privée (celle-ci peut être une association) qui a donné les archives qu'elle a produites lors de ses activités privées et l'organisme qui les conserve.

Bien que le législateur ait érigé en principe fondamental ce droit à communication immédiate des documents publics, l'application de ce principe relève de certaines règles. Certains documents, selon la nature des informations qu'ils contiennent, sont communicables sous conditions (cf. code du patrimoine, article L213-2).

Les organismes doivent donc mettre en place les conditions favorables à la communication de ces documents (circulaire du Premier ministre du 2 novembre 2001, art. 1.2).

La réglementation repose, pour l'essentiel, sur un ensemble de textes législatifs et réglementaires qui délimite le périmètre des documents concernés par ces dispositions. C'est ainsi que sont exclus :

- les documents publiés (CRPA, art L.311-1 et L.312-1 à D312-11) ;
- les documents inachevés (CRPA, art L.311-2)

Remarque : pour les documents qui entrent dans ce périmètre, les règles de communicabilité s'appliquent aux documents quel que soit le support : papier (exemplaire original, photocopie, etc.) ; numérique (DVD, CD, disque dur, serveur, page web, etc.) ; analogique (cassette audio, cassette vidéo, film, VHS, etc.) ; photographique (métal, plaques de verre, supports souples, papier, numérique ; originaux, dupli et contretypes, tirages ; négatifs ou positifs ; noir et blanc ou couleur, etc.) ; objets tridimensionnels (ex : moulages, cachets, tampons, échantillons de tissus...).

Le législateur a prévu que la communication des archives publiques puisse toutefois être soumise à des restrictions momentanées pour protéger certains intérêts qui, dans le cas des documents produits ou reçus, concernent principalement six cas :

- le respect de la vie privée
- une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable, ou qui font apparaître le comportement d'une personne dans des conditions susceptibles de lui porter préjudice
- le secret des affaires
- la sécurité publique et la sécurité des personnes
- la conduite des relations extérieures, ou les intérêts fondamentaux de l'État dans la conduite de la politique extérieure
- la sûreté de l'État

La communicabilité repose sur l'analyse des informations contenues dans un document.

Si un document comprend des informations de natures différentes entraînant des délais de communication divergents, alors l'agent doit communiquer le document en occultant les informations non communicables (CRPA, art. L.311-7). Cependant, le document doit être divisible, l'occultation ne doit pas le dénaturer ni lui faire perdre son sens. Si le document est indivisible, le délai de communication le plus fort l'emporte. Dans ce cas, la procédure de dérogation doit être proposée.

Sommaire

1. Quels documents communiquer ?	6
1.1. Qu'est-ce qu'un document administratif ?	6
1.2. Les documents administratifs sont-ils des archives publiques ?	6
2. Quelles sont les restrictions au droit d'accès aux documents ?	7
3. Existe-t-il un régime dérogatoire aux restrictions d'accès ?	7
4. Quels sont les délais de communication des informations soumises aux restrictions de communication ?	8
5. À qui peut-on communiquer les documents ?	12
6. Sur qui repose la responsabilité juridique de communiquer un document administratif ?	12
7. Quelles sont les obligations d'un agent amené à communiquer un document administratif ?	13
9. Quelles sont les procédures à suivre quand un document administratif, soumis aux restrictions d'accès, est demandé ?	14
9.1 L'occultation d'une information	14
9.2 La procédure de demande d'accès par dérogation	14
9.3 Communiquer des archives publiques produites ou reçues par un service à un autre service de l'établissement	15
9.4 Qu'est-ce qu'une demande abusive ?	15
10. Qu'en est-il de la reproduction du document ?	16
11. Et qu'en est-il de la reproduction des documents ayant le caractère d'œuvre de l'esprit ?	16
12. Qu'en est-il de la réutilisation des informations publiques ?	18
13. Et qu'en est-il du Règlement général sur la protection des données (RGPD) ?	19
14. Qu'est-ce que la CADA ?	20

1. Quels documents communiquer ?

Les organismes ayant une mission de service public sont tenus d'assurer la libre communicabilité des documents administratifs (= archives publiques) à toute personne leur en faisant la demande. Ils se doivent de mettre en place les conditions favorables à la communication de ces documents.

Cependant, cette obligation est assortie de restrictions.

- *Code des relations entre le public et l'administration, L.311-1*
- *Code du patrimoine, art. L.213-1*

1.1. Qu'est-ce qu'un document administratif ?

Un document administratif est un document produit ou reçu par un agent dans le cadre de ses fonctions et missions : dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, correspondances, prévisions et décisions, etc.

- *Code des relations entre le public et l'administration, L.300-2*

1.2. Les documents administratifs sont-ils des archives publiques ?

Oui, aujourd'hui tous les documents administratifs sont considérés comme des archives publiques. Dans cette fiche pratique, l'expression « document administratif » est celle utilisée, mais l'expression « archives publiques » aurait très bien pu lui être préférée. Ainsi, l'accès peut se faire soit au titre du CRPA soit au titre du Code du patrimoine.

Les archives publiques, en tant que documents administratifs, sont donc communicables de plein droit (Code du patrimoine, art. 213-1).

- *Code du patrimoine, art. L.211-1*
- *Code du patrimoine, art. L.211-4*

2. Quelles sont les restrictions au droit d'accès aux documents ?

Les restrictions à l'application du droit d'accès sont de quatre ordres :

Tout d'abord, le droit d'accès ne concerne que **les documents achevés**. Ainsi, il ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration. C'est la raison pour laquelle de nombreuses archives courantes ne sont pas librement communicables. Les archives intermédiaires, en revanche, concernent des affaires achevées mais qui conservent leur valeur probante : elles sont donc communicables, sauf délai restrictif.

- CRPA, L.311-2

Le droit d'accès ne concerne pas non plus les actes et documents élaborés ou détenus par les assemblées parlementaires, les avis du Conseil d'État et des juridictions administratives, les documents de la Cour des comptes et les documents des chambres régionales des comptes, les documents d'instruction des réclamations adressées au Défenseur des droits, parce que ces documents ne sont pas considérés comme des documents administratifs au titre du *Code des relations entre le public et l'administration*.

Enfin, le droit d'accès aux documents administratifs est limité dans trois cas :

- quand il s'agit de protéger l'intérêt public
- quand il s'agit de protéger les intérêts privés
- quand il s'agit de protéger le déroulement des procédures juridictionnelles.

Les restrictions de cet ordre ne signifient pas pour autant que les documents administratifs relevant de ces exceptions à la communication ne seront jamais communiqués. Leur communication est simplement soumise à un délai (*voir 4. Quels sont les délais de communication des informations soumises aux restrictions de communication ?*).

- CRPA, L.311-5, L. 311-6, L.311-8
- Code du patrimoine, L.213-2

Remarque : l'application du droit d'accès est complexe et sujette à controverses, car les textes juridiques utilisent le plus souvent le terme « document » à la place du terme « information ». Or, les restrictions au droit d'accès reposent sur l'analyse des informations contenues dans un même document. Ainsi un document administratif peut contenir des informations librement communicables, et des informations soumises à un délai de communication parce que relevant de la vie privée d'une personne et du secret des affaires. C'est la raison pour laquelle la réglementation prévoit qu'un document administratif peut être transmis au demandeur, s'il est possible d'occulter les informations soumises à restriction de communication (*voir 9.1 L'occultation d'une information*). Ne pas oublier que le CRPA prévoit un accès de droit aux personnes directement intéressées (CRPA, L.311-6)

3. Existe-t-il un régime dérogatoire aux restrictions d'accès ?

Tout d'abord, les quatre ordres de restrictions ne s'appliquent pas quand le demandeur du document est directement visé par le document administratif qu'il souhaite consulter (CRPA, L.311-6).

Dans tous les autres cas, il existe la possibilité pour le demandeur de bénéficier d'une dérogation aux délais de communicabilité des archives publiques d'un document administratif (Code du patrimoine, art. L 213-3). Il est précisé par le Code du patrimoine que cette autorisation est accordée par l'administration des Archives aux personnes qui en font la demande après avis de l'autorité dont émane le document. Une procédure a été mise en place par le SIAF (*voir 9. Quelles sont les procédures à suivre quand un document administratif soumis aux restrictions d'accès est demandé ?*).

4. Quels sont les délais de communication des informations soumises aux restrictions de communication ?

Régime de principe : « Immédiatement communicable »

- *Code du patrimoine, art. L213-2 :*

I. – Les archives publiques sont communicables de plein droit à l'expiration d'un délai de :

1° **Vingt-cinq ans à compter de la date du document** ou du document le plus récent inclus dans le dossier :

a) Pour les documents dont la communication porte atteinte au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif, à la conduite des relations extérieures, à la monnaie et au crédit public, au secret des affaires, à la recherche par les services compétents des infractions fiscales et douanières ou au secret en matière de statistiques sauf lorsque sont en cause des données collectées au moyen de questionnaires ayant trait aux faits et comportements d'ordre privé mentionnées aux 4° et 5° ;

b) Pour les documents mentionnés au 1° du I de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration, à l'exception des documents produits dans le cadre d'un contrat de prestation de services exécuté pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées lorsque ces documents entrent, du fait de leur contenu, dans le champ d'application des 3° ou 4° du présent I ;

2° **Vingt-cinq ans à compter de la date du décès** de l'intéressé, pour les documents dont la communication porte atteinte au secret médical. Si la date du décès n'est pas connue, le délai est de cent vingt ans à compter de la date de naissance de la personne en cause ;

3° **Cinquante ans à compter de la date du document** ou du document le plus récent inclus dans le dossier, pour les documents dont la communication porte atteinte au secret de la défense nationale, et qui ont pour ce motif fait l'objet d'une mesure de classification mentionnée à l'article 413-9 du code pénal, ou porte atteinte aux intérêts fondamentaux de l'Etat dans la conduite de la politique extérieure, à la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique, à la sécurité des personnes ou à la protection de la vie privée, à l'exception des documents mentionnés aux 4° et 5° du présent I. Le même délai s'applique aux documents qui portent une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable, ou qui font apparaître le comportement d'une personne dans des conditions susceptibles de lui porter préjudice.

Ce délai est prolongé pour les documents dont la communication porte atteinte aux intérêts mentionnés au premier alinéa du présent 3° et qui :

a) Sont relatifs aux caractéristiques techniques des installations militaires, des installations et ouvrages nucléaires civils, des barrages hydrauliques de grande dimension, des locaux des missions diplomatiques et consulaires françaises et des installations utilisées pour la détention des personnes, jusqu'à la date, constatée par un acte publié, de fin de l'affectation à ces usages de ces infrastructures ou parties d'infrastructures ou d'infrastructures ou parties d'infrastructures présentant des caractéristiques similaires ;

b) Sont relatifs à la conception technique et aux procédures d'emploi des matériels de guerre et matériels assimilés mentionnés au second alinéa de l'article L. 2335-2 du code de la défense, désignés par un arrêté du ministre de la défense révisé chaque année, jusqu'à la fin de leur emploi par les forces armées et les formations rattachées mentionnées à l'article L. 3211-1-1 du même code ;

c) Révèlent des procédures opérationnelles ou des capacités techniques des services de renseignement mentionnés à l'article L. 811-2 du code de la sécurité intérieure, jusqu'à la date de la perte de leur valeur opérationnelle ;

d) Révèlent des procédures opérationnelles ou des capacités techniques de certains services de renseignement mentionnés à l'article L. 811-4 du même code désignés par décret en Conseil d'Etat qui exercent une mission de renseignement à titre principal, jusqu'à la date de la perte de leur valeur opérationnelle. Un décret en Conseil d'Etat définit les services de renseignement concernés

par le présent d ;

e) Sont relatifs à l'organisation, à la mise en œuvre et à la protection des moyens de la dissuasion nucléaire, jusqu'à la date de la perte de leur valeur opérationnelle ;

4° **Soixante-quinze ans à compter de la date du document** ou du document le plus récent inclus dans le dossier, ou un délai de vingt-cinq ans à compter de la date du décès de l'intéressé si ce dernier délai est plus bref :

a) Pour les documents dont la communication porte atteinte au secret en matière de statistiques lorsque sont en cause des données collectées au moyen de questionnaires ayant trait aux faits et comportements d'ordre privé ;

b) Pour les documents relatifs aux enquêtes réalisées par les services de la police judiciaire ;

c) Pour les documents relatifs aux affaires portées devant les juridictions, sous réserve des dispositions particulières relatives aux jugements, et à l'exécution des décisions de justice ;

d) Pour les minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels ;

e) Pour les registres de naissance et de mariage de l'état civil, à compter de leur clôture ;

5° **Cent ans à compter de la date du document** ou du document le plus récent inclus dans le dossier, ou un délai de vingt-cinq ans à compter de la date du décès de l'intéressé si ce dernier délai est plus bref, pour les documents mentionnés au 4° qui se rapportent à une personne mineure.

Les mêmes délais s'appliquent aux documents dont la communication est de nature à porter atteinte à la sécurité de personnes nommément désignées ou facilement identifiables impliquées dans des activités de renseignement, que ces documents aient fait ou ne fassent pas l'objet d'une mesure de classification. Il en est de même pour les documents relatifs aux enquêtes réalisées par les services de la police judiciaire, aux affaires portées devant les juridictions, sous réserve des dispositions particulières relatives aux jugements, et à l'exécution des décisions de justice dont la communication porte atteinte à l'intimité de la vie sexuelle des personnes.

II. – Ne peuvent être consultées les archives publiques dont la communication est susceptible d'entraîner la diffusion d'informations permettant de concevoir, fabriquer, utiliser ou localiser des armes nucléaires, radiologiques, biologiques, chimiques ou toutes autres armes ayant des effets directs ou indirects de destruction d'un niveau analogue.

III.-Toute mesure de classification mentionnée à l'article 413-9 du code pénal prend automatiquement fin à la date à laquelle le document qui en a fait l'objet devient communicable de plein droit en application du présent chapitre.

Par exception, les mesures de classification dont font l'objet, le cas échéant, les documents mentionnés au 4° du I du présent article prennent automatiquement fin dès l'expiration des délais prévus au 3° du même I.

Secrets et intérêts protégés, par typologies ou domaines concernés	Délai applicable
Régime général	0 an
Secret des affaires	25 ans
Délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif	
Conduite des relations extérieures	
Monnaie et crédit public	
Recherche par les services compétents des infractions fiscales et douanières	
Secret en matière de statistiques lorsque ne sont pas en cause des données collectées au moyen de questionnaires ayant trait aux faits et comportements d'ordre privé	
Secret médical	25 ans à compter du décès de la personne ou 120 ans à compter de la naissance de la personne, lorsque la date de décès est inconnue
Vie privée	50 ans
Documents qui portent une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable	
Documents qui font apparaître le comportement d'une personne dans des conditions susceptibles de lui porter préjudice	
Intérêts fondamentaux de l'Etat dans la conduite de la politique extérieure	
Sûreté de l'Etat	
Sécurité publique	
Sécurité des personnes	
Secret de la défense nationale (cas général)	Fin de l'affectation à ces usages de ces infrastructures ou parties d'infrastructures ou d'infrastructures ou parties d'infrastructures présentant des caractéristiques similaires
Documents relatifs aux caractéristiques techniques des installations militaires, des installations et ouvrages nucléaires civils, des barrages hydrauliques de grande dimension, des locaux des missions diplomatiques et consulaires françaises et des installations utilisées pour la détention des personnes	
Documents relatifs à la conception technique et aux procédures d'emploi des matériels de guerre et matériels assimilés mentionnés au second alinéa de l'article L. 2335-2 du code de la défense	Fin de leur emploi par les forces armées et les formations rattachées
Documents qui révèlent des procédures opérationnelles ou des capacités techniques des services de renseignement	Perte de leur valeur opérationnelle
Documents relatifs à l'organisation, à la mise en œuvre et à la protection des moyens de la dissuasion nucléaire	Perte de leur valeur opérationnelle
Minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels	75 ans

Registres de naissance et de mariage de l'état civil	75 ans à compter de la clôture du registre
Secret en matière de statistiques lorsque sont en cause des données collectées au moyen de questionnaires ayant trait aux faits et comportements d'ordre privé	75 ans
Documents relatifs aux enquêtes réalisées par les services de la police judiciaire	75 ans ou
Documents relatifs aux affaires portées devant les juridictions, sous réserve des dispositions particulières relatives aux jugements	100 ans (personnes mineure, intimité de la vie sexuelle) ou 25 ans à compter du décès des intéressés
Documents dont la communication est de nature à porter atteinte à la sécurité de personnes nommément désignées ou facilement identifiables impliquées dans des activités de renseignement	100 ans
Archives publiques dont la communication est susceptible d'entraîner la diffusion d'informations permettant de concevoir, fabriquer, utiliser ou localiser des armes nucléaires, radiologiques, biologiques, chimiques ou toutes autres armes ayant des effets directs ou indirects de destruction d'un niveau analogue	Incommunicable

Tableau récapitulatif mis en ligne par le service interministériel des Archives de France, accessible à l'adresse : <https://francearchives.gouv.fr/fr/article/26287562>

5. À qui peut-on communiquer les documents ?

La Constitution (Préambule, art. 1), pose comme principe de la République « l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ».

Aucun établissement public détenteur d'archives publiques ne peut donc mettre en place des mesures discriminatoires destinées à empêcher un citoyen d'exercer son droit d'accès aux archives publiques.

Ce qui signifie que toute interdiction d'accès reposant sur la qualité de la personne (étudiant, chercheur, marchand d'art, journaliste...), sur son niveau de connaissance ou sur sa nationalité est invalide, et peut entraîner un recours de cette personne auprès de la CADA.

À l'inverse, une accréditation de quelque sorte que ce soit et par qui que ce soit, ne donne pas le droit d'accéder à des documents soumis à restriction d'accès, sans que soit obtenue une dérogation officielle (voir 9.2 *La procédure de dérogation*).

La législation prévoit que « tout fonctionnaire ou agent chargé de la collecte ou de la conservation d'archives en application des dispositions du présent titre est tenu au secret professionnel en ce qui concerne tout document qui ne peut être légalement mis à la disposition du public » (code du patrimoine, art. L211-3).

La peine prévue est signifiée à l'article 226-13 du code pénal : « La révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15000 euros d'amende ».

Remarque : cependant, « l'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique »

- Voir sur ce point la fiche mise en ligne par la CADA : <https://www.cada.fr/administration/le-respect-des-modalites-de-communication>

6. Sur qui repose la responsabilité juridique de communiquer un document administratif ?

La responsabilité juridique de communiquer un document administratif repose sur le chef de l'établissement. Il est ainsi l'interlocuteur du Service interministériel des Archives de France ou des Archives départementales compétentes pour toute motivation de refus ou d'acceptation de communiquer un document dans le cadre d'un recours. Actuellement, il n'existe aucune réglementation visant à mettre en place un système de délégation.

Les procédures de gestion et de communication d'archives peuvent être clarifiées en interne (note en interne, cahier de procédure, etc.).

Remarque : il est conseillé aux chefs d'établissement de rédiger des notes internes définissant précisément la procédure à suivre.

7. Quelles sont les obligations d'un agent amené à communiquer un document administratif ?

Les agents travaillant pour l'État, les collectivités territoriales, les personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public, ont le devoir de communiquer les documents administratifs. Cela relève de leur mission de service public.

Cependant, « l'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique » (voir 9.4 : *Qu'est-ce qu'une demande abusive ?*)

L'agent a l'obligation d'analyser les informations contenues dans le document administratif demandé, avant toute consultation. Une fois la nature des informations identifiée (voir 4. *Quelles sont les informations concernées par ces restrictions, dans le domaine culturel ?*), l'agent doit vérifier la validité des délais de restriction en fonction de la nature des informations. Si certaines des informations sont soumises à délai, mais peuvent être occultées (voir 9.1 *L'occultation d'une information*), le document peut être transmis au demandeur. Si le document ne peut pas être transmis, l'agent a l'obligation d'informer le demandeur des règles de communication.

L'analyse des informations, telle qu'elle est voulue par la loi de 2008 relative aux archives, implique que l'agent ait une connaissance fine du document et des informations contenues portant éventuellement atteinte aux intérêts privés, au secret des affaires, ou à la sécurité de l'État.

Si le demandeur souhaite faire une demande de dérogation pour accéder au document administratif soumis à restriction d'accès, l'agent a le devoir de l'informer de la procédure à suivre (voir 9. *Quelles sont les procédures à suivre quand un document administratif soumis aux restrictions d'accès est demandé ?*).

Au moment de la demande de dérogation, il est important que l'agent avertisse le demandeur des règles d'utilisation des informations.

8. Sous quelles formes et de quelle manière communiquer le document ?

L'accès matériel au document administratif se fait au choix du demandeur, mais dans les limites techniques de l'administration (code des relations entre le public et l'administration, L.311-9) :

- ✓ par consultation gratuite sur place, éventuellement sur rendez-vous, sauf si la conservation du document ne le permet pas ;
- ✓ par la délivrance d'une copie de même nature aux frais du demandeur, si la conservation du document le permet ;
- ✓ par courrier électronique et sans frais, seulement si le document est disponible sous format électronique ;
- ✓ par publication des informations en ligne, à moins que les documents ne soient communicables qu'à l'intéressé.

Remarque : lorsque le document n'est pas disponible sous forme électronique, le demandeur ne peut aucunement exiger du service la numérisation du document.

Enfin, si le document demandé est une œuvre de l'esprit, il est de bon usage que l'agent qui communique ce document informe le demandeur des règles relatives à la propriété intellectuelle. Il peut insister en particulier sur le fait que toute réutilisation des informations transmises doit entraîner la citation des sources (voir 11. *Et qu'en est-il de la diffusion, par le demandeur du document, des informations communiquées ?*).

Il est vivement conseillé de rappeler ces règles dans le règlement intérieur des centres de documentation ou d'autres lieux assurant la communication des documents administratifs.

9. Quelles sont les procédures à suivre quand un document administratif, soumis aux restrictions d'accès, est demandé ?

9.1 L'occultation d'une information

La communicabilité repose sur l'analyse des informations contenues dans un document. Si un document comprend des informations de natures différentes entraînant des délais de communication différents, alors l'agent doit communiquer le document en occultant les informations non communicables (si le document le permet, il est possible d'en faire une photocopie et de passer au blanc les informations concernées), (*Code des relations entre le public et l'administration*, L.311-7).

Cependant, le document doit être divisible et l'occultation ne doit pas le dénaturer ce qui signifie qu'il doit être possible de dissocier facilement les informations non communicables à l'instant (enlever une feuille maintenue avec un trombone, dégrafer une liasse sans dommage pour le document, rendre anonyme en dissimulant nom et adresse). Si le document est indivisible ou que le reproduire pour dissimuler les informations risque de l'altérer, il est impératif de le protéger, et dans ce cas, le délai de communication le plus fort l'emporte. Dans ce cas, la procédure d'accès par dérogation doit être proposée.

En l'espèce, c'est à l'agent chargé de communiquer le document d'apprécier la situation.

9.2 La procédure de demande d'accès par dérogation

La consultation d'un document administratif soumis à délai doit toujours donner lieu à autorisation. Il existe une dérogation pour accorder aux personnes qui en font la demande l'autorisation de consulter un document avant l'expiration du délai de communication auquel il est soumis, dans la mesure où cela ne porte pas une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger (code du patrimoine, art. L213-3). Les informations concernant le formulaire et la procédure sont accessibles sur le site France Archives à l'adresse : <https://francearchives.gouv.fr/article/26287581>. L'administration qui a produit et/ou qui détient encore le document demandé peut accepter de le communiquer. Cependant, l'administration des archives (SIAF ou Archives départementales) qui est tenue de suivre l'avis de l'autorité dont émane les documents en cas de refus ou accord partiel, n'est pas tenue de suivre cette administration en cas d'accord total. En effet, l'administration des archives peut s'opposer à la consultation d'un document alors même que l'autorité dont émane les documents auraient donné son accord. Il faut donc toujours attendre la fin du circuit d'instruction avant de communiquer un document par dérogation.

Si l'administration qui a produit et/ou qui détient encore le document demandé refuse de le communiquer à la personne qui en a fait la demande, avant que le document soit librement communicable, le demandeur peut faire une demande de dérogation auprès du SIAF ou des Archives départementales. L'autorité des archives transmet alors une demande officielle à l'administration concernée. Cette dernière a un délai de deux mois pour répondre. L'absence de réponse vaut refus. En cas de refus l'administration concernée doit motiver son avis en s'appuyant sur une des exceptions prévues par le code du patrimoine (art. L213-1 et L213-2), que va retransmettre le SIAF au demandeur. Le temps total de réponse ne peut excéder deux mois à compter de l'enregistrement de la demande de dérogation. Le demandeur peut alors demander un avis à la CADA.

La CADA a un mois pour rendre son avis. Cet avis est consultatif. Une fois l'avis rendu, la CADA n'a plus autorité pour intervenir. Il est possible à la CADA d'autoriser la communication partielle d'un document.

Si l'administration oppose un nouveau refus, malgré l'avis de la CADA, la personne peut se tourner vers le tribunal administratif et engager une action pour abus de pouvoir. L'avis rendu par la CADA est indispensable avant toute poursuite devant le tribunal administratif.

Une information à laquelle l'accès a été donné par dérogation, conformément au Code du patrimoine, n'est ni réutilisable ni diffusable.

9.3 Communiquer des archives publiques produites ou reçues par un service à un autre service de l'établissement

Aucun texte réglementaire ne vient, actuellement, définir des règles propres à la communication des archives publiques produites ou reçues par un service à un autre service du même établissement. Par souci de maintenir de bonnes relations internes, il est vivement conseillé d'informer le service producteur des documents de la demande formulée par un autre service et de tracer la communication ainsi réalisée.

9.4 Qu'est-ce qu'une demande abusive ?

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

Une demande est abusive quand elle a manifestement pour objet de perturber le fonctionnement du service public. La CADA considère l'existence de cette situation à partir :

- ✓ du nombre de demandes et du volume de documents demandés ;
- ✓ du caractère répétitif et systématique des demandes, notamment sur un même sujet ;
- ✓ de la volonté de nuire à l'administration ;
- ✓ dans le cas d'un contexte tendu entre le demandeur et l'administration saisie.

10. Qu'en est-il de la reproduction du document ?

Le code des relations entre le public et l'administration indique que la reproduction de documents administratifs librement communicables est permise « sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document » et sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique. Elle se traduit « par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur ». La reproduction d'un document librement communicable ne peut être interdite que pour des raisons de conservation des documents (document relié, fragile, encre passée...). Par ailleurs, les frais de reproduction sont fixés par arrêté du Premier ministre (*voir 8. Sous quelles formes et de quelles manières communiquer le document*). La reproduction de documents non librement communicables est soumise à autorisation de l'autorité dont ils émanent et doit faire l'objet d'une demande de dérogation, sur le même modèle que la consultation (*voir 9. Quelles sont les procédures à suivre quand un document administratif, soumis aux restrictions d'accès, est demandé ?*).

Remarque : si le document demandé est une œuvre de l'esprit, l'agent qui communique ce document doit informer le demandeur des règles relatives à la propriété intellectuelle (*voir 11. Et qu'en est-il de la diffusion des documents ?*).

11. Et qu'en est-il de la reproduction des documents ayant le caractère d'œuvre de l'esprit ?

La libre communicabilité d'un document administratif est un principe. Cependant, l'exploitation des documents qui peuvent être qualifiés d'œuvres de l'esprit (CPI, art. L112-1 à 112-4) est soumise aux règles de la propriété intellectuelle.

À ce titre, les droits de l'auteur du document sont de deux ordres : des droits moraux (protection de la personnalité de l'auteur de manière perpétuelle et inaliénable) et des droits patrimoniaux (protection de l'auteur pour l'utilisation qui sera faite de son œuvre).

Dans le cadre des droits moraux, il est indispensable d'indiquer le nom de l'auteur et de respecter l'intégrité de l'œuvre (les modifications dans une citation sont interdites).

Dans le cadre des droits patrimoniaux, le droit d'exploitation qui comprend le droit de représentation (la communication de l'œuvre au public par un procédé quelconque notamment par récitation publique, exécution lyrique, représentation dramatique, présentation publique, projection publique et transmission dans un lieu public de l'œuvre télédiffusée, ou par télédiffusion) et le droit de reproduction (photocopie, photographie, numérisation, impression) est le droit le plus souvent concerné lors de la communication d'un document. Ce droit court pendant 70 ans après la mort de l'auteur. Au terme de ce délai, l'œuvre devient libre de droit et tombe dans le domaine public.

Pour les œuvres de l'esprit créées par des auteurs agents publics : la loi du 1er août 2006 (loi DADVSI) précise qu'ils jouissent « d'un droit de propriété incorporelle exclusif et opposable à tous » sur les œuvres créées dans l'exercice de leur fonction ou d'après les instructions reçues.

L'existence d'un lien de subordination, qu'il soit de nature statutaire ou contractuelle, n'a plus pour effet immédiat de faire naître les droits d'exploitation sur la tête de l'employeur public.

Ce régime est applicable aux agents de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics administratifs, de la Banque de France et des autorités administratives indépendantes dotées de la personnalité morale.

Si la loi du 1er août 2006 fait désormais naître les droits sur la tête des agents publics, elle encadre l'exercice de ces droits afin de les concilier avec les nécessités du service public.

La loi du 1er août 2006 décline l'exercice des prérogatives patrimoniales – droits de reproduction et de représentation (CPI, art. L122) – en fonction de la nature commerciale ou non commerciale de l'exploitation.

S'agissant des exploitations non commerciales, l'article L. 131-3-1 du CPI institue un mécanisme de cession légale des droits patrimoniaux des agents publics au bénéfice des personnes publiques. Les

droits patrimoniaux existant sur les œuvres créées par les agents publics dans le cadre de l'exécution du service appartiennent à l'administration non plus à titre originaire mais dérivé, en vertu d'un mécanisme de cession légale, pour des raisons de nécessité de service public et pour les créations correspondant à l'objet strictement défini du service.

L'administration n'est investie des droits que dans la mesure où ceux-ci lui sont strictement nécessaires pour exploiter l'œuvre selon les exigences et les limites de l'exécution du service public. En outre, cette attribution des droits ne joue que pour les œuvres créées par un agent public dans l'exercice de ses fonctions ou d'après les instructions reçues, de sorte que sont exclues les œuvres créées par un agent public dans une activité distincte des fonctions résultant de l'emploi public.

Enfin, les agents publics qui exercent une fonction se caractérisant par une grande autonomie intellectuelle, même si celle-ci s'inscrit dans une hiérarchie administrative, sont exclus de ce dispositif de cession légale et conservent la plénitude de leurs droits. Sont principalement concernés ici les professeurs d'université dont l'indépendance est constitutionnellement garantie.

Dès lors que la personne publique engage une exploitation commerciale, la justification de la licence légale s'éteint et l'acquisition des droits doit être consentie, selon les formes exigées par le CPI, c'est-à-dire au moyen d'un contrat de cession.

La loi institue néanmoins en faveur de l'administration un droit de préférence dont les conditions d'application pourront être précisées par le décret d'application prévu à l'article L. 131-3-3 du CPI.

La loi du 1er août 2006 encadre par ailleurs strictement l'exercice des prérogatives de droit moral. Seul le droit de paternité, c'est-à-dire le droit pour l'auteur de voir exploiter l'œuvre sous son nom, n'est l'objet d'aucune limitation particulière.

La loi encadre en revanche le droit de divulgation, à savoir le droit pour tout auteur de décider du moment et des conditions dans lesquelles son œuvre sera portée à la connaissance du public. Si les agents publics conservent l'exercice de cette prérogative, la loi précise néanmoins qu'elle doit s'exercer sous réserve du respect des règles qui régissent l'organisation, le fonctionnement et l'activité de la personne publique qui les emploient.

La loi du 1er août 2006 limite également le droit au respect de l'œuvre puisque l'agent public ne peut s'opposer à une modification de son œuvre qui a été décidée par l'autorité hiérarchique dans l'intérêt du service.

Cette limitation du droit au respect cède uniquement lorsque la modification serait de nature à porter atteinte à l'honneur ou à la réputation de l'agent.

La loi encadre de manière encore plus stricte l'exercice des droits de repentir et de retrait, c'est-à-dire le droit pour l'auteur de mettre fin à un contrat de cession de ses droits, en précisant que ces droits ne peuvent être exercés que sous réserve de l'accord de l'autorité hiérarchique.

12. Qu'en est-il de la réutilisation des informations publiques ?

La réutilisation des informations publiques est une utilisation par un tiers à d'autres fins que celles de la mission de service public pour laquelle les documents ont été produits ou reçus (CRPA, art. L.321-1). C'est, par exemple, l'exploitation par des sociétés privées des résultats d'examens d'une académie.

Ne peuvent être réutilisées que les informations publiques communiquées ou publiées par les personnes publiques (État, collectivités territoriales, établissements publics, etc.) et les personnes privées chargées d'une mission de service public.

Les informations doivent être librement communicables au sens des articles L.311-5 et L.311-6 du Code des relations entre le public et l'administration et L.213-2 du Code du patrimoine, et sur lesquelles des tiers ne détiennent pas de droit de propriété intellectuelle (Code des relations entre le public et l'administration, art. L. 321-2).

La libre réutilisation des informations publiques est désormais affirmée dans la loi, à condition que « **ces dernières ne soient pas altérées, que leur sens ne soit pas dénaturé et que leurs sources et la date de leur dernière mise à jour soient mentionnées** » (Code des relations entre le public et l'administration, art. L.322-1). Le réutilisateur s'engage également à respecter les dispositions de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés lorsque les informations comportent des données à caractère personnel (Code des relations entre le public et l'administration, art. L.322-2).

Depuis les dernières modifications législatives, toute réutilisation est, par défaut, **gratuite** (Code des relations entre le public et l'administration, art. L.324-1). Cependant, les services culturels (archives, musées, bibliothèques) bénéficient d'une exception : ces administrations ont la possibilité de mettre en place des redevances pour les informations « issues des opérations de numérisation des fonds et des collections des bibliothèques, y compris des bibliothèques universitaires, des musées et des archives, et, le cas échéant, sur des informations qui y sont associées lorsque ces dernières sont commercialisées conjointement » (Code des relations entre le public et l'administration, art. L.324-2).

13. Et qu'en est-il du Règlement général sur la protection des données (RGPD) ?

En matière de communication des documents administratifs, la protection des données à caractère personnel ne fait pas obstacle au droit d'accès.

- *Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dans sa nouvelle rédaction, art. 7 : « Les dispositions de la présente loi ne font pas obstacle à l'application, au bénéfice de tiers, des dispositions relatives à l'accès aux documents administratifs et aux archives publiques. »*

La réutilisation des informations publiques comportant des données à caractère personnel est possible sous conditions :

- ✓ le réutilisateur est tenu de se soumettre au cadre légal défini dans le RGPD ;
 - ✓ il est seul responsable en cas d'infraction ;
 - ✓ aucun contrôle a priori ni autorisation n'est requis du service d'archives.
- *RGPD, art. 86 : « Les données à caractère personnel figurant dans des documents officiels détenus par une autorité publique ou par un organisme public ou un organisme privé pour l'exécution d'une mission d'intérêt public peuvent être communiquées par ladite autorité ou ledit organisme conformément au droit de l'Union ou au droit de l'État membre auquel est soumis l'autorité publique ou l'organisme public, afin de concilier le droit d'accès du public aux documents officiels et le droit à la protection des données à caractère personnel au titre du présent règlement. »*

14. Qu'est-ce que la CADA ?

La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques et ses textes d'application permettent d'assurer la transparence de l'action administrative et le droit d'information à tout citoyen à travers des dispositions législatives et la création d'une autorité administrative indépendante, la **commission d'accès aux documents administratifs (CADA)**, chargée de veiller à l'application des textes et au règlement des litiges.

La position actuelle de la CADA et du ministère de la Culture est de favoriser un large accès aux documents administratifs dans un souci de transparence des actes de l'administration. Cette tendance s'explique par la position des autres pays européens dans ce domaine.

L'avis de la CADA fait l'objet d'une analyse au cas par cas et tient compte de plusieurs éléments et situations.

La jurisprudence de la CADA est encore très mince dans le domaine culturel. Cet organisme regrette de ne pas posséder un éclairage plus fin sur l'organisation des musées et sur leurs contraintes.

La CADA engage les institutions culturelles à solliciter davantage ses conseils afin de sensibiliser les rapporteurs aux problématiques spécifiques des musées.

La loi n°2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives a modifié en partie la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 qui a institué la CADA (Chap. III) et a défini ses missions. Le caractère récent de cette loi empêche d'apprécier une évolution possible des avis rendus par cette autorité administrative indépendante. Il sera important de suivre l'actualité de ses avis en matière de réutilisation des informations publiques, nouvelle mission qui lui a été confiée par l'ordonnance n°2005-650 du 6 juin 2005.