



ASSOCIATION DES MAIRES DU TARN

FORMATION – 4 et 6 décembre 2017

LA COMMUNICATION DES DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Introduction

En dehors des textes particuliers, la communication des documents administratifs est régie par l'ancienne loi du 17 juillet 1978, désormais codifiée au sein des articles L. 300-1 et suivants du Code des relations entre le public et l'administration (CREPA).

I./ LA NOTION DE DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

La notion de « documents communicables » par l'administration est très largement entendue et recouvre, selon l'article L. 300-2 du CREPA *« quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions, codes sources et décisions »*.

Cette disposition consacre ainsi une large définition du document administratif : il s'agit de tous les documents produits ou reçus par l'administration, leur forme étant indifférente. Ils peuvent donc prendre la forme d'un écrit (dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires...) mais également celle d'un enregistrement sonore ou visuel ou d'un fichier numérique ou informatique.

Sont également concernées les informations contenues dans des fichiers informatiques et qui peuvent en être extraites par un traitement automatisé d'usage courant.

Toutefois, en application de l'article L. 311-6 du CREPA, ne sont par principe communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs :

« 1° 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 et est apprécié en tenant compte, le cas échéant, du fait que la mission de service public de l'administration mentionnée au premier alinéa de l'article L. 300-2 est soumise à la concurrence ;

2° Portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ;

3° Faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.

Les informations à caractère médical sont communiquées à l'intéressé, selon son choix, directement ou par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet, dans le respect des dispositions de l'article L. 1111-7 du code de la santé publique ».

Néanmoins, et d'importance, la présence de simples mentions couvertes par le secret ne fait pas à elle-seule obstacle à la communication.

En effet, l'article L. 311-7 du CREPA précise que :

« Lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions qui ne sont pas communicables en application des articles L. 311-5 et L. 311-6 mais qu'il est possible d'occulter ou de disjointer, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions ».

A./ Les documents d'urbanisme

B./ Les listes électorales

C./ Les marchés publics

II./ LES CONDITIONS DE LA COMMUNICATION : LES CONDITIONS TENANT A L'ACTE

A./ Des documents existants

Le droit à communication ne peut s'exercer que si le document existe, ce suppose une matérialisation, sous forme d'écrit ou autre. Des informations qui ne sont ni consignées ni reproduites, des observations orales, des ébauches ou des annotations informelles ne méritent ainsi pas l'appellation de documents. Mais il ne suffit pas que le document n'ait pas été dactylographié pour échapper à la notion de document administratif.

B./ Les documents inachevés ou préparatoires

Article L. 311-2 du CREPA :

« Le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés.

Le droit à communication ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration. Cependant, 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.

Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, les avis qui se prononcent sur les mérites comparés de deux ou plusieurs demandes dont l'administration a été saisie ne sont pas communicables tant que la décision administrative qu'ils préparent n'a pas été prise ».

La question des audits et des rapports

C./ La diffusion publique

Article L. 311-2 du CREPA :

« Le droit à communication ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique ».

III./ LES CONDITIONS DE LA COMMUNICATION : LES CONDITIONS TENANT A LA DEMANDE

A./ Les demandes générales et imprécises, les renseignements

B./ Les demandes abusives

Article L. 311-2 du CREPA :

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

Une demande ne peut être considérée comme abusive que lorsqu'elle vise de façon délibérée à perturber le fonctionnement d'une administration. Toute demande portant sur une quantité importante de documents ou le fait pour une même personne de présenter plusieurs demandes à la même autorité publique ne sont donc pas nécessairement assimilables à des demandes abusives.

IV/ LES MODALITES DE LA CONSULTATION

Article L. 311-9 du CREPA :

« L'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration :

1° Par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ;

2° Sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, 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, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction, dans des conditions prévues par décret ;

3° Par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique ;

4° Par publication des informations en ligne, à moins que les documents ne soient communicables qu'à l'intéressé en application de l'article L. 311-6 ».

Article R. 311 -11 du CREPA :

« A l'occasion de la délivrance du document, des frais correspondant au coût de reproduction et, le cas échéant, d'envoi de celui-ci peuvent être mis à la charge du demandeur.

Pour le calcul de ces frais sont pris en compte, à l'exclusion des charges de personnel résultant du temps consacré à la recherche, à la reproduction et à l'envoi du document, le coût du support fourni au demandeur, le coût d'amortissement et de fonctionnement du matériel utilisé pour la reproduction du document ainsi que le coût d'affranchissement selon les modalités d'envoi postal choisies par le demandeur.

Les frais autres que le coût de l'envoi postal sont établis dans des conditions fixées par arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre du budget. Ils ne peuvent excéder des montants définis dans les mêmes conditions.

L'intéressé est avisé du montant total des frais à acquitter dont le paiement préalable peut être exigé ».

V./ La publication en ligne

Article L. 312-1-1 du CREPA :

« Sous réserve des articles L. 311-5 et L. 311-6 et lorsque ces documents sont disponibles sous forme électronique, les administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-2, à l'exception des personnes morales dont le nombre d'agents ou de salariés est inférieur à un seuil fixé par décret, publient en ligne les documents administratifs suivants :

1° Les documents qu'elles communiquent en application des procédures prévues au présent titre, ainsi que leurs versions mises à jour ;

2° Les documents qui figurent dans le répertoire mentionné au premier alinéa de l'article L. 322-6 ;

3° Les bases de données, mises à jour de façon régulière, qu'elles produisent ou qu'elles reçoivent et qui ne font pas l'objet d'une diffusion publique par ailleurs ;

4° Les données, mises à jour de façon régulière, dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental.

Le présent article ne s'applique pas aux collectivités territoriales de moins de 3 500 habitants ».

Article D312-1-1-1 du CREPA :

« Le seuil prévu à l'article L. 312-1-1 est fixé à 50 agents ou salariés exprimé en équivalents temps plein ».

Article L312-1-2 du CREPA :

« Sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires, lorsque les documents et données mentionnés aux articles L. 312-1 ou L. 312-1-1 comportent des mentions entrant dans le champ d'application des articles L. 311-5 ou L. 311-6, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant d'occulter ces mentions.

Sauf dispositions législatives contraires ou si les personnes intéressées ont donné leur accord, lorsque les documents et les données mentionnés aux articles L. 312-1 ou L. 312-1-1 comportent des données à caractère personnel, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible l'identification de ces personnes. Une liste des catégories de documents pouvant être rendus publics sans avoir fait l'objet du traitement susmentionné est fixée par décret pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Les administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-2 du présent code ne sont pas tenues de publier les archives publiques issues des opérations de sélection prévues aux articles L. 212-2 et L. 212-3 du code du patrimoine ».

L'obligation de publication ne s'applique pas de manière totale et indistincte.

Toutes les personnes soumises à l'obligation de communication de documents administratifs ne sont, d'abord, pas concernées par l'obligation de publication en ligne de l'article L.312-1-1 CRPA. En sont exonérées les collectivités territoriales de moins de 3500 habitants, et les personnes morales chargées d'une mission de service public comptant moins de 50 agents ou salariés en ETP. En effet, si l'on peut attendre de la communication spontanée qu'elle soulage les grosses collectivités de nombreuses demandes individuelles, la publication en ligne peut, pour des entités plus modestes, paraître au contraire contreproductive.

V./ LES RECOURS

Article R*311-12 du CREPA :

« Le silence gardé par l'administration, saisie d'une demande de communication de documents en application de l'article L. 311-1, vaut décision de refus ».

Article R. 311-13 du CREPA :

*« Le délai au terme duquel intervient la décision mentionnée à l'article R. * 311-12 est d'un mois à compter de la réception de la demande par l'administration compétente ».*

Article L. 311-14 du CREPA :

« Toute décision de refus d'accès aux documents administratifs est notifiée au demandeur sous la forme d'une décision écrite motivée comportant l'indication des voies et délais de recours ».

Article R. 311-15 du CREPA :

« Ainsi qu'il est dit à l'article R. 343-1 et dans les conditions prévues par cet article, l'intéressé dispose d'un délai de deux mois à compter du refus d'accès aux documents administratifs qui lui est opposé pour saisir la Commission d'accès aux documents administratifs ».

Autrement posé, l'administration dispose d'un délai d'un mois à compter de la demande pour communiquer les pièces sollicitées. A défaut, le demandeur est en droit de saisir la CADA, dans le délai de deux mois à compter de la notification du refus ou de l'intervention du refus tacite.