

Communication des documents administratifs et communaux

Problème

La transparence des activités administratives communales participe à la démocratie locale. Toutefois, la multiplication des tâches des collectivités et l'abondance des documents qu'elles produisent peuvent donner lieu à des difficultés d'application des règles de transparence.

Textes

- Articles L.2121-26 et L.2313-1 du code général des collectivités territoriales
- Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, modifiée par la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations
- Décret n°88-465 du 28 avril 1988 relatif à la procédure d'accès aux documents administratifs
- Ordonnance n°2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques
- Décret n°2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques

S'agissant des documents administratifs communaux, deux voies de droit coexistaient pour en prendre connaissance. L'une, traditionnelle et limitée, résultant de l'article L.2121-26 du code général des collectivités territoriales, l'autre à vocation générale, fondée sur le titre 1er de la loi modifiée n°78-753 du 17 juillet 1978.

Désormais, depuis l'adoption de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000, la communication des documents administratifs communaux prévue à l'article L.2121-26 du code général des collectivités territoriales entre directement dans le champ d'application de la loi de 1978 et relève de la compétence de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (article 21 nouveau de la loi de 1978 modifiée).

1- L'accès aux documents administratifs communaux par toute personne

L'article L.2121-26 du code général des collectivités territoriales prévoit que « *toute personne physique ou morale a le droit de demander communication des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux.* »

Le 1^{er} alinéa de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 dispose que "*sous réserve des dispositions de l'article 6, les autorités mentionnées à l'article 1er sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande (...)*".

• Les personnes concernées

Le droit d'accès est garanti à "toute personne" par l'article 1er de la loi du 17 juillet 1978. L'expression vise indifféremment les nationaux et les étrangers, les personnes physiques et les personnes morales (associations, syndicats, groupements divers).

Le demandeur n'a pas besoin de justifier d'un quelconque intérêt. Cependant, l'accès à certains documents est réservé, par l'article 6-II de la loi, à la personne directement concernée.

Ainsi, selon l'article 6-II, ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs :

- dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée et des dossiers personnels, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle ;

- 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 leur porter préjudice.

Il ne suffit donc pas que le document demandé comporte un nom pour qu'il ne soit communicable qu'à la personne concernée, un arrêté nommant ou promouvant un agent communal est accessible à toute personne. Dans le même sens, des mandats émis par une commune constituent des documents administratifs communicables de plein droit à toute personne qui le demande (CE, 12 juillet 1995, M. Domarchi). A l'inverse, la fiche de notation d'un agent communal n'est pas accessible.

Lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions qui ne sont pas communicables, mais qu'il est possible d'occulter ou de disjoindre, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions.

- **Les documents concernés**

L'article 1 de la loi dispose que « *sont considérés comme documents administratifs (...) quel que soit le support utilisé pour la saisie, le stockage ou la transmission des informations qui en composent le contenu, les documents élaborés ou détenus par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public, dans le cadre de leur mission de service public. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes-rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions.* »

Tout document répondant à cette définition, ainsi que les budgets et les comptes des communes visés à l'article L.2121-26 du code général des collectivités territoriales, détenus par la commune, même si elle n'en est pas l'auteur, doit être communiqué sur demande de toute personne, sous réserve de l'article 6 précité de la loi.

De même, toute autorité administrative détenant un document communal est tenue de le communiquer à la personne qui en fait la demande. Ainsi, à titre d'exemple, la préfecture qui reçoit une demande de copie des budgets ou des comptes communaux est tenue de la communiquer.

La loi, entérinant la jurisprudence administrative, précise que *"le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés. Il ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration, et ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique"* (art. 2).

Enfin, outre les documents visés à l'article 6-II, qui réserve leur accès à la personne directement concernée, les documents énumérés à l'article 6-I ne sont en aucun cas communicables. Ce sont ceux dont la consultation ou la communication porterait atteinte au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif, au secret de la défense nationale, de la politique extérieure, à la monnaie et au crédit public, à la sûreté de l'État et à la sécurité publique, au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente, à la recherche, par les services compétents, des informations fiscales et douanières, et de façon générale, aux secrets protégés par la loi.

- **La procédure de communication**

Tout d'abord, l'article 2 dernier alinéa de la loi, reprenant les règles jurisprudentielles, rappelle que l'administration sollicitée n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par le nombre, leur caractère répétitif ou systématique.

La procédure à suivre passe en premier lieu par une demande préalable, écrite de préférence (CE, 26 avr. 1993, Association des Amis de Saint-Palais-sur-Mer). En effet, si la Commission d'Accès aux Documents Administratifs a rappelé dans un avis du 2 février 1995 qu'aucune disposition de la loi de 1978 ne fait obstacle à ce que la demande de communication soit verbale, il ne semble toutefois pas pouvoir être dénié au Maire, chef de l'administration communale, le pouvoir d'en réglementer l'accès, afin que l'exercice de ce droit à l'information soit compatible avec le bon fonctionnement

des services (RM, 3 nov. 1997, JOAN, 29 déc. 1997).

Le Maire dispose d'un délai d'un mois pour répondre à la demande. Son refus doit être motivé et l'absence de réponse au terme de ce délai équivaut à un refus. Dans ce cas, le demandeur doit saisir, dans le délai de 2 mois, la Commission d'Accès au Documents Administratifs qui a un mois pour émettre un avis sur la demande dont elle est saisie. L'avis de la Commission d'Accès au Documents Administratifs est notifié au demandeur et au Maire, qui dispose d'un mois pour indiquer la suite qu'il compte donner à cet avis. C'est seulement en cas de nouveau refus que le demandeur pourra alors saisir le Tribunal Administratif qui doit statuer dans le délai de 6 mois à compter de l'enregistrement de la requête.

Équivaut à une confirmation du refus le silence gardé par le Maire pendant plus de 2 mois à compter de l'enregistrement de la demande par la Commission d'Accès aux Documents Administratifs.

Les modalités de communication sont, conformément à l'article 4 de la loi, la consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ; 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 ; par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique.

La Commission d'Accès au Documents Administratifs (avis, 5 déc. 1991, Leroy), comme le Conseil d'Etat (11 juill. 1988, Coiffier) estime que le demandeur peut se faire accompagner d'un tiers lors de la consultation du document administratif.

S'agissant de la délivrance d'une copie, l'administration n'est nullement tenue à la certification conforme (CADA, 26 mai 1994, Mazière). Cette délivrance s'effectue aux frais de la personne qui la sollicite sans que ces frais puissent excéder le coût réel des charges de fonctionnement qu'induit la reproduction.

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

En tout état de cause, les collectivités ne sont jamais tenues de facturer le coût de la reproduction aux demandeurs lorsqu'il leur est impossible d'encaisser le règlement des photocopies, elles doivent donc les délivrer gratuitement (CADA, 9 juillet 1992, maire de Saint-André). Selon l'arrêté du 1^{er} octobre 2001, ce coût, hors envoi postal, ne peut excéder :

- 0,18 euros par page de format A4 en impression noir et blanc,
- 1,83 euros pour une disquette,
- 2,75 euros pour un cédérom.

Enfin, dans les petites communes, la Commission d'Accès aux Documents Administratifs a admis que la consultation des documents sur place puisse être limitée à quelques heures par semaine, à condition que la consultation puisse également avoir lieu, si le demandeur ne peut être libre au jour et à l'heure fixés, à une date convenue entre le maire et le demandeur.

Il est à noter enfin que le refus de communication d'un document administratif annulé par le juge administratif peut entraîner la condamnation de la collectivité locale à communiquer ce document sous peine d'astreinte de 76 € par jour (C.E., 27 mai 1997, Pajeau).

2- L'accès des conseillers municipaux aux documents administratifs

Le Conseil d'État avait confirmé que la liste limitative de l'article L.121-19 du code des communes remplacé par l'article L.2121-26 du code général des collectivités territoriales n'était pas opposable aux membres d'un conseil municipal, non pourvus de délégation du maire puisque ces derniers ont "un droit à être informés de tout ce qui touche les affaires de la commune et ce, par l'intermédiaire du Maire" (CE, Ass, 9 novembre 1973, commune de Point-à-Pitre).

En fait, les conseillers municipaux disposent d'un droit spécifique à la communication des documents

communaux par le maire. L'article L.2121-13 du code général des collectivités territoriales dispose en effet que "tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération". La loi n'imposant pas au maire de fournir à chacun des conseillers municipaux la copie intégrale des dossiers examinés en séance, la facturation de copie demandée par les conseillers n'apparaît pas illégale. Le maire ne peut, en tout état de cause, refuser de communiquer ces documents avant la réunion du conseil aux conseillers qui souhaitent les consulter, un refus de sa part pouvant, selon le Conseil d'État (CE, 29 juin 1990, commune de Guitrancourt) entacher d'illégalité la délibération prise sur l'affaire en cause.

NOTA : Selon l'article 25 de l'ordonnance du 6 juin 2005, 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.