

L'accès aux documents administratifs et leur communication

Afin de répondre aux aspirations en matière de transparence de la vie publique, le sujet de l'accès aux documents administratifs de l'État et des collectivités territoriales et celui de leur communication ont été progressivement encadrés.

D'abord avec l'adoption de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public. Puis avec le vote de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration.

L'ouverture à l'information des citoyens est ainsi devenue le principe applicable à toutes les administrations, ce qui a finalement conduit à une codification des règles en vigueur, grâce à l'ordonnance n° 2015-1341 et au décret n° 2015-1342, tous deux datés 23 octobre 2015.



Aussi, depuis le 1^{er} janvier 2016, le code des relations entre le public et l'administration (CRPA) est entré en vigueur. Aujourd'hui, c'est l'article L. 300-1 de ce même code qui entérine le droit de toute personne à l'information.

Clairement définie, la notion de document administratif répond à un certain nombre de critères fixés dans la partie législative du CRPA. Les conditions d'accès aux documents administratifs et leur communication relèvent, quant à eux, à la fois des parties législatives et réglementaires.

En la matière, l'interprétation des juges et celle de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), jouent un rôle essentiel (voir en ce sens : <https://www.cada.fr/>).

Dans les limites des possibilités techniques auxquelles elle doit faire face, et sous réserve des demandes abusives, l'administration est tenue de communiquer les documents administratifs visés par les textes à ceux qui en font la demande. Cette communication pouvant revêtir plusieurs formes, le mode de communication choisi doit être le mieux adapté pour assurer la conservation des documents considérés.

A savoir : La CADA est une autorité administrative indépendante chargée de veiller à la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques ainsi qu'à la réutilisation des informations publiques. Elle peut être saisie par les personnes (physiques ou morales) qui se sont vues opposer une décision défavorable en matière d'accès aux documents administratifs ou de réutilisation des informations publiques. La commission peut également être saisie, à titre de conseil, par les administrations sollicitées en ces matières.

I. La définition du document administratif

Cette définition est désormais donnée par l'article L. 300-2 du CRPA en ces termes :

"Sont considérés comme documents administratifs, au sens des titres Ier, III et IV du présent livre, 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'État, 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. Les actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires sont régis par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires."

Les textes ne délivrent pas une liste exhaustive des documents administratifs communicables. En effet, un tel exercice serait non seulement périlleux mais surtout vain, tant ils répondent à une variété de formes.

Bien que le CRPA ne délivre qu'une définition aux contours très larges, l'instauration de critères permet de mieux cerner cette notion disparate.

Voir en ce sens :

<https://www.cada.fr/particulier/le-document-est-il-administratif>

II. Les administrations soumises au droit d'accès

2.1/ Les autorités administratives concernées

Comme indiqué sur le site Internet de la CADA, le terme d' « autorité administrative » recouvre les administrations de l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements.

Ainsi, les collectivités territoriales et leurs groupements (établissements publics de coopération intercommunale) constituent des autorités administratives.



C'est aussi le cas des établissements publics locaux qui sont assujettis à l'obligation de communication résultant des dispositions du livre III du CRPA pour les seuls documents se rapportant à leur mission de service public, quel que soit leur caractère (administratif, industriel et commercial ou scientifique et culturel).

Enfin, sont également concernés les organismes privés chargés d'une mission de service public, dès lors que les documents qu'ils produisent ou reçoivent dans ce cadre sont susceptibles de revêtir un caractère administratif et que ces derniers présentent « un lien suffisamment direct avec la mission de service public » (CE, 17 avril 2013, n° 342372, La Poste c. M. Bigi).

Un courrier électronique est-il un document administratif communicable ?

Dans son conseil n° 20020741 rendu lors de la séance du 14 mars 2002, la CADA a en effet estimé que les courriers électroniques doivent être regardés comme des documents administratifs, dès lors qu'ils sont échangés au sein d'un service administratif pour les besoins de ce service ; ils sont de ce fait soumis au droit d'accès organisé par les textes (voir également réponse ministérielle n° 16838 publiée au JO Sénat du 21 avril 2005, page 1129).



2.2/ La désignation obligatoire, pour certaines administrations, d'une personne responsable de l'accès aux documents administratifs (PRADA)

En application des articles L. 330-1 et R. 330-2 du CRPA, les communes de dix mille habitants ou plus sont tenues de désigner une personne responsable de l'accès aux documents et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques, dans les cas prévus par décret en conseil d'État, pris après avis de la CADA. Ce décret détermine également les conditions de cette désignation.

Cette désignation est portée à la connaissance du public et de la commission d'accès aux documents administratifs dans un délai de quinze jours (article R. 330-3 du CRPA).

La personne responsable de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques est chargée, en cette qualité (article R. 330-4 du CRPA) :

- 1) de réceptionner les demandes d'accès aux documents administratifs et de licence de réutilisation des informations publiques ainsi que les éventuelles réclamations et de veiller à leur instruction ;
- 2) d'assurer la liaison entre l'autorité auprès de laquelle elle est désignée et la CADA.



Elle peut également être chargée de dresser un bilan annuel des demandes d'accès aux documents administratifs et de licence de réutilisation des informations publiques qu'elle présente à l'autorité qui l'a désignée et dont elle adresse copie à la CADA.

Voir en ce sens les liens suivants :

- <https://www.cada.fr/administration/esp-ace-prada>
- <https://www.cada.fr/lacada/synthese-des-bonnes-pratiques-des-prada>

III. Caractère communicable ou non communicable du document administratif sollicité

Le site de la CADA propose un simulateur destiné, notamment, à aider les administrations à déterminer le caractère communicable des documents administratifs. Il est toutefois précisé que cette fonctionnalité n'a pas vocation à se substituer à un avis ou à un conseil rendu par la commission.

Voir le lien suivant :

<https://www.cada.fr/connaitre-la-loi-cada>

3.1/ Les différents critères permettant d'identifier un document administratif communicable

A. Les documents inachevés et les documents préparatoires

L'article L. 311-2 du CRPA indique que le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés.

Il ajoute que 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.

En application de cet article du CRPA, la commission distingue (avis n° 20164946, séance du 15 décembre 2016) :

- ✓ les documents inachevés en la forme, tels que les ébauches, brouillons et versions successives d'un document, qui précèdent l'élaboration d'un document complet et cohérent, et qui ne peuvent être communiqués en l'état. Seul le document achevé sera communicable, le cas échéant ;
- ✓ les documents préparatoires, lesquels ont acquis leur forme définitive, mais dont la communication est subordonnée à l'intervention de la décision administrative qu'ils préparent.

A plusieurs reprises, les juridictions administratives ont eu à se prononcer sur les documents inachevés, rappelant expressément leur caractère non communicable (voir notamment CAA Bordeaux, 2^{ème} chambre, n° 03BX00895, 21 novembre 2006).

Par ailleurs, dans un avis n° 20215043 rendu le 23 septembre 2021, la CADA a considéré qu'un document doit être regardé comme présentant un caractère achevé, dès lors qu'il n'est plus en cours d'élaboration et qu'il a été communiqué, sous une forme définitive, à l'administration dans le cadre de sa mission de service public (voir également avis n° 20153370 - séance du 17 septembre 2015).

Cette appréciation doit être faite en fonction des caractéristiques propres des documents dont la communication est demandée, nonobstant, le cas échéant, le caractère incomplet ou irrecevable du dossier dont ces documents font partie.

Pour une illustration concernant les documents préparatoires, la CADA a examiné, lors de sa séance du 17 juin 2021, la demande émanant d'une commune relative au caractère communicable, à un administré, de la copie d'un courrier adressé par la commune à son voisin au sujet de la visite de son chantier de construction.

La commission relève qu'un courrier qui s'insère dans une phase préparatoire à l'adoption d'une décision d'octroi ou de refus de délivrance du permis de construire modificatif, présente un caractère préparatoire aussi longtemps qu'aucune décision n'aura été prise ou que l'administration n'aura pas renoncé à adopter une telle décision.

Elle estime, en conséquence, qu'un tel document devient communicable dès qu'il a perdu son caractère préparatoire (voir conseil n° 20213078).

B. les documents existants

Dans un avis n° 20164946 rendu en sa séance du 15 décembre 2016, la CADA a rappelé le principe posé par le conseil d'État selon lequel le droit à communication prévu par l'article L. 311-1 du CRPA ne s'applique qu'à des documents existants.

Par conséquent, l'administration n'est tenue, en règle générale, lorsqu'elle est saisie d'une demande tendant à la communication d'un dossier qui n'existe pas en tant que tel, ni de faire des recherches en vue de collecter l'ensemble des documents éventuellement détenus, ni d'établir un document en vue de procurer les renseignements ou l'information souhaités.



Cette règle doit toutefois être tempérée.

En effet, la frontière entre un document qui existe et un document qui n'existe pas est parfois ténue, les bases de données permettant dans certains cas d'obtenir aisément, par extraction, un document répondant à la demande formulée.

En ce sens, la haute juridiction administrative a jugé que constituent des documents administratifs les documents qui peuvent être établis par extraction des bases de données dont l'administration dispose, si cela ne fait pas peser sur elle une charge de travail déraisonnable (conseil d'État, 10^{ème} - 9^{ème} chambres réunies, n° 432832, 13 novembre 2020).

C. Des documents identifiables et en possession de l'administration

En réponse à une saisine enregistrée sous le n° 20195507 (séance du 12 mars 2020), la CADA rappelle que les avis favorables à la communication de documents administratifs concernent les demandes qui portent sur des documents identifiables par leurs émetteurs, leur objet, leurs dates ou le cadre réglementaire dans lequel ils s'inscrivent.

Ainsi, elle estime que l'imprécision et la généralité de la formulation d'une demande, notamment en ce qu'elle vise indistinctement l'ensemble des services et niveaux hiérarchiques des organismes sollicités ainsi que les documents de toute nature (du courrier électronique entre collègues de bureau au sein d'un même service aux saisines officielles d'une autorité administrative à une autre), ne mettent pas l'administration en mesure d'identifier précisément et sans recherche approfondie, les documents susceptibles de répondre à la demande.

Par ailleurs, sur son site Internet, la CADA précise que le droit d'accès s'exerce si l'objet de la demande est un document de nature administrative en possession de l'administration.

Dès lors, si l'administration saisie n'en dispose pas, celle-ci doit vérifier quelle est l'administration qui est concernée par la demande, transmettre celle-ci à l'autorité administrative susceptible de les détenir accompagnée de l'avis rendu, et prendre également le soin d'en aviser le demandeur (article L. 311-2 du CRPA - voir en ce sens conseil n° 20184383, séance du 28 février 2019).

Concernant les actes administratifs qui ont disparu, l'administration n'est en principe pas tenue de les reconstituer, sauf s'il est démontré que la disparition d'un document proviendrait d'un comportement fautif de sa part.

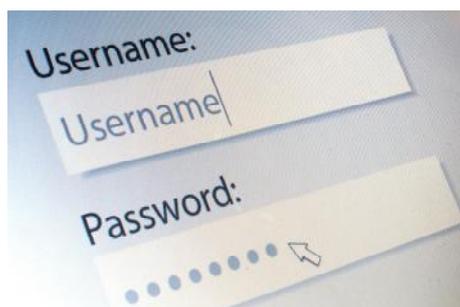
3.2/ Les réserves à la communication d'un document administratif

Les documents administratifs sont communiqués ou publiés sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique (article L. 311-4 du CRPA).

Par ailleurs, selon l'article L. 311-2 du CRPA, le droit à communication ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique. C'est notamment le cas d'une commune qui a mis en place un site Internet offrant aux administrés l'accès à tous les documents administratifs consultables. En pareil cas, elle n'est pas tenue de satisfaire les demandes de communication supplémentaires de ces mêmes documents (voir en ce sens réponse ministérielle n° 07819 publiée au JO du sénat du 29 août 2019, page 4402 ; avis CADA : n° 20161009, séance du 14 avril 2016 et n° 20180907, séance du 31 mai 2018).

Il est important de noter s'agissant de la diffusion publique, que la CADA s'en tient à une acception relativement étroite de la notion, qui renvoie notamment à la publication au Journal Officiel, à la publication au recueil administratif d'une préfecture, ou encore à la publication sur le site Internet d'une commune.

La commission souligne également que lorsque la consultation en ligne de documents administratifs librement communicables est subordonnée à la création préalable d'un compte personnel, ces documents ne peuvent être regardés comme faisant l'objet d'une diffusion publique au sens du quatrième alinéa de l'article L. 311-2 du CRPA (avis n° 20180003, séance du 17 mai 2018).



En outre, sous réserve des dispositions relatives aux données à caractère personnel figurant dans des fichiers, toute personne a le droit de connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées. Sur sa demande, ses observations à l'égard desdites conclusions sont obligatoirement consignées en annexe au document concerné. L'utilisation d'un document administratif au mépris de ces dispositions est interdite (article L. 311-3 du CRPA).

3.3/ Exemples de documents communicables

Il ne saurait être question de se livrer ici à un inventaire de tous les documents susceptibles d'être communiqués. Tout d'abord, car une énumération exhaustive est parfaitement impossible. Ensuite car chaque situation doit s'apprécier au cas par cas, ce qui explique la riche activité de la CADA.



Néanmoins, le site Internet de la CADA permet de consulter le listing des avis favorables rendus ces dernières années :

<https://www.cada.fr/lacada/liste-des-avis-favorables>

Concernant les communes, il est possible d'indiquer qu'en application de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales (CGCT), 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.

Voir en ce sens :

<https://www.cada.fr/administration/la-publication-des-documents-des-collectivites-territoriales-lies-lexercice-de-leur>

Par ailleurs, dans un conseil n° 20165392 du 15 décembre 2016, la CADA précise que la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique a inséré dans le CRPA un article L. 300-3 en vertu duquel les dispositions relatives à l'accès aux documents administratifs, à la réutilisation des informations publiques et à la compétence de la CADA s'appliquent également aux documents relatifs à la gestion du domaine privé de l'État et des collectivités territoriales.

Aussi, en guise d'illustration, et selon les circonstances propres à chaque situation, ont été considérés comme communicables par la CADA (après occultation, selon les cas, de toute mention portant atteinte à la protection de la vie privée ou de toute information qui serait susceptible de comporter une appréciation sur la valeur de la personne concernée) :

- le dossier administratif d'un agent, sous réserve d'effacer les données personnelles le concernant (vie privée, manière de servir),
- les comptes administratifs,
- les documents budgétaires,
- les autorisations d'urbanisme dès que l'administration a statué sur la demande (attention : les déclarations d'intention d'aliéner ne sont pas communicables),
- les autorisations d'occupation du domaine public,
- les contrats et marchés publics une fois qu'ils sont finalisés,
- la liste électorale, dès lors que le demandeur s'engage à ne pas en faire un usage commercial,
- les documents cadastraux,
- la liste des salariés de la commune,
- les bulletins de salaire d'un agent public,
- les documents relatifs à la gestion du domaine privé de la commune,
- les dossiers techniques amiante concernant les bâtiments communaux, etc.

Voir également le lien suivant : <https://www.cada.fr/administration/les-fiches-thematiques>



3.4/ Les documents non communicables

C'est l'article L. 311-5 du CRPA qui en fixe la liste. Dès lors, et pour mémoire, ne sont pas communicables :

- 1° - les avis du conseil d'État et des juridictions administratives,
- les documents de la cour des comptes mentionnés à l'article L. 141-3 du code des juridictions financières et les documents des chambres régionales des comptes mentionnés aux articles L. 241-1 et L. 241-4 du même code,
- 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,
- les documents élaborés ou détenus par la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique dans le cadre des missions prévues à l'article 20 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique,
- les documents préalables à l'élaboration du rapport d'accréditation des établissements de santé prévu à l'article L. 6113-6 du code de la santé publique, les documents préalables à l'accréditation des personnels de santé prévue à l'article L. 1414-3-3 du code de la santé publique,
- les rapports d'audit des établissements de santé mentionnés à l'article 40 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001 et les documents réalisés en exécution d'un contrat de prestation de services exécuté pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées.

Par ailleurs, selon l'article L. 311-6 du CRPA, ne sont 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 des affaires, 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.

Voir la fiche intitulée « La protection des secrets prévus par la loi » :

<https://www.cada.fr/administration/la-protection-des-secrets-prevus-par-la-loi>

Enfin, lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions qui ne sont pas communicables en application des articles L. 311-6 du CRPA mais qu'il est possible d'occulter ou de disjoindre, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions (article L. 311-7 du CRPA).

A noter que les documents administratifs non communicables au sens du présent chapitre deviennent communicables au terme des délais et dans les conditions fixés par les articles L. 213-1 et L. 213-2 du code du patrimoine.

Avant l'expiration de ces délais et par dérogation aux dispositions du présent article, la consultation de ces documents peut être autorisée dans les conditions prévues par l'article L. 213-3 du même code (article L. 311-8 du CRPA).

3.5/ Le cas particulier des archives

En application de l'article L. 213-1 du code du patrimoine, les archives publiques sont, sous réserve des dispositions de l'article L. 213-2, communicables de plein droit.

L'accès à ces archives s'exerce dans les conditions définies pour les documents administratifs à l'article L. 311-9 du CRPA.

L'article L. 213-2 du même code prévoit néanmoins que certains documents sensibles expressément listés, ne peuvent être communiqués de plein droit qu'en respectant un délai variant de 25 à 100 ans, selon la nature des documents considérés.



Voir en ce sens :

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074236/LEGISCTA000006159942/#LEGISCTA000006159942

3.6/ Les demandes abusives

Le dernier alinéa de l'article L. 311-2 du CRPA prévoit expressément que « *l'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique* ».

Une demande est abusive lorsqu'elle a manifestement pour objet de perturber le fonctionnement du service public.

Dès 2018, le conseil d'État a rappelé cette règle l'étendant à toute demande qui aurait pour effet de faire peser une charge disproportionnée au regard des moyens dont l'administration dispose (arrêt n° 420055 du 14 novembre 2018 - voir également conseil de la CADA, n° 20200788, séance du 2 avril 2020 et avis n° 20183461, séance du 18 avril 2019).

Tel peut être notamment le cas des demandes récurrentes, portant sur un volume important de documents traitant, le cas échéant, de la même affaire, des demandes que le service sollicité est manifestement dans l'incapacité matérielle de traiter, ou encore des demandes portant sur des documents auquel le demandeur a déjà eu accès.

Ainsi, la CADA considère comme abusives les demandes répondant aux critères suivants :

- la volonté de nuire à l'administration ou de la mettre, eu égard à leur importance, dans l'impossibilité matérielle de traiter la demande (avis n° 20180140, séance du 5 avril 2018),
- le caractère répétitif et systématique des demandes, notamment sur un même sujet,
- le nombre de demandes et le volume de documents demandé (avis n° 20173364, séance du 30 novembre 2017),
- le refus de l'intéressé de payer les frais qui lui ont été demandés à l'occasion de précédentes communications,

- les demandes d'élus locaux qui disposent d'un droit d'accès privilégié en vertu des articles L. 2121-13 et 2121-13-1 du CGCT,
- l'existence d'un contexte conflictuel, voire de contentieux multiples entre le demandeur et l'administration saisie (avis n° 20174725, séance du 14 décembre 2017).

Il convient de préciser, d'une part, que la commission ne déclare abusive une requête que de façon exceptionnelle, d'autre part, que le critère du nombre des demandes ou du nombre et du volume des documents sollicités n'est jamais, à lui seul, suffisant pour qu'une demande soit ainsi qualifiée (avis n° 20190238, séance du 6 juin 2019) : il est nécessaire que les intentions du demandeur témoignent d'un usage de la loi étranger à son objet, qui est l'accès aux documents administratifs et manifestent une intention de nuire (conseil n° 20011894, séance du 17 mai 2001). Aussi, en cas de demandes multiples, l'administration est fondée à aménager les modalités de communication afin que l'exercice du droit reste compatible avec le bon fonctionnement de ses services.

***Quid des documents auxquels le demandeur a déjà eu accès ?***

Selon la CADA peut être considérée comme abusive une demande portant sur des documents que le demandeur détient déjà.

Néanmoins, la commission considère que la seule circonstance que le demandeur a eu connaissance d'un document et qu'il a été procédé en son temps à son affichage, ne suffit pas à établir qu'il en détient déjà une copie et n'est pas de nature à faire regarder sa demande comme abusive (conseil n° 20063536, séance du 14 septembre 2006).

IV. La réponse de l'administration suite à la demande de communication

4.1/ La demande formulée auprès de l'administration et ses suites

La personne qui sollicite un document administratif doit impérativement l'identifier précisément et formuler sa demande explicitement. La demande peut être orale, mais l'administration de la preuve rend préférable une demande par écrit adressée à l'organisme qui le détient (par courrier ou email).

La CADA a eu l'occasion de rappeler que les demandes doivent être suffisamment claires et précises pour être recevables. Ainsi, l'administration ne doit pas être contrainte à de nombreuses recherches pour identifier les documents demandés. Partant, une demande de communication d'un dossier peut être qualifiée d'imprécise en l'absence de date et d'identification de la nature des documents souhaités (conseil n° 20061160, séance du 16 mars 2006).

Toute personne a le droit de demander, sans distinction de nationalité ni justification d'un intérêt à agir, la communication d'un document administratif. En effet et pour rappel, la communication de documents administratifs n'est subordonnée à la justification d'aucun intérêt particulier (conseil d'État, 10ème sous-section, n° 306537, 6 mars 2009 - avis de la CADA n° 20140351, séance du 27 mars 2014).



A savoir :

S'agissant des délais d'instruction de la procédure, l'administration a un mois pour répondre à une demande de documents, faute de quoi le silence est regardé comme une décision implicite de refus de communication (articles R. 311-12 et R. 311-13 du CRPA).

Le refus de communication opposé par l'administration peut être exprès. Il doit alors être motivé, en vertu de l'article L. 311-14 du code des relations entre le public et l'administration. Le refus de communiquer des informations relatives à l'environnement doit obligatoirement donner lieu à une décision expresse motivée (I de l'article L. 124-6 du code de l'environnement).

4.2 La réponse positive de l'administration et la communication des documents

Dès lors que l'administration répond favorablement à une demande d'accès à un document administratif, les modalités de communication sont au choix du demandeur, conformément à l'article L. 311-9 du CRPA :

- consultation gratuite sur place, sauf à ce que les exigences tenant à la conservation du document ne le permettent pas,
- copie papier aux frais de la personne en demande,
- support électronique sans frais,
- publication en ligne des informations publiques (voir le paragraphe 3.2).

Les textes ne fixent pas de condition impérative de délai pour communiquer le document sollicité.

Celle-ci doit toutefois se faire dans le délai le plus court possible, compte tenu des contraintes inhérentes au fonctionnement des services (avis n° 20012168, séance du 31 mai 2001).

Si le demandeur n'a pas précisé les conditions dans lesquelles il souhaite obtenir communication du document sollicité, ce choix revient à l'administration (conseil n° 20061580, séance du 13 avril 2006).

Il est ici précisé que le libre choix par le demandeur des formes dans lesquelles la communication s'organise connaît plusieurs réserves destinés à concilier le droit d'accès avec le bon fonctionnement du service public et la bonne conservation des documents d'archives.

Ainsi, le droit d'accès s'exerce dans la limite des manipulations et techniques de reproduction compatibles avec leur conservation. En effet, si le demandeur ne souhaite pas bénéficier d'une communication gratuite sur place, la reproduction à ses frais doit être envisagée. Si la photocopie doit être écartée afin de préserver un original fragile, la reproduction peut prendre une autre forme (notamment celle d'une photographie), à condition que celle-ci ne soit pas, elle aussi, de nature à fragiliser le document original.

Le caractère envisageable de la reproduction photographique ou de tout autre mode de reproduction doit être laissé à l'appréciation des personnels scientifiques et techniques responsables de la conservation des fonds (conseil n° 20202922, séance du 24 septembre 2020)

Sur le mode de communication

En pratique, le mode de communication choisi ne doit pas nuire à la préservation et à la bonne conservation du document. En effet, dans certains cas, la consultation est préférable à la copie (conseil n° 20071101, séance du 22 mars 2007) ; dans d'autres cas, la consultation risque d'endommager le document (avis n° 20071664, séance du 19 avril 2007). De même, la photographie numérique d'un document peut s'avérer préférable à sa reproduction par photocopie (conseil n° 20202922 précité).

A. La consultation sur place

S'agissant de la consultation sur place, la cour administrative d'appel de Paris (6ème chambre, n° 05PA01290, 26 juin 2007) a eu l'occasion de juger qu'aucune disposition constitutionnelle ou législative n'interdit au maire de fixer les conditions de consultation des documents administratifs dans la mesure où elles assurent un exercice effectif du droit des citoyens à une telle consultation reconnu par les textes.

Pour les petites communes, en considération du nombre d'agents administratifs employés par elles, le maire peut limiter la consultation des documents administratifs à certains jours et horaires, sans porter atteinte à l'exercice normal des droits garantis par les dispositions du CRPA.

La CADA rappelle ainsi qu'en cas de demande de consultation, l'administration peut définir des horaires d'accès aux documents sollicités ou organiser des rendez-vous entre ses services et les demandeurs. Néanmoins, le calendrier ainsi défini ne doit pas s'avérer excessivement restrictif, afin de ne pas constituer en lui-même une entrave à l'accès aux documents administratifs communicables (avis n° 20135277, séance du 30 janvier 2014).

La commission estime qu'il convient, pour évaluer si l'amplitude horaire proposée pour l'accès aux documents administratifs de la commune est suffisante, de tenir compte des ressources de la commune.

Par conséquent, elle estime que la délibération restreignant la consultation des archives communales à un créneau mensuel unique apparaît excessive. Elle propose donc de permettre, en plus de la plage horaire mensuelle déjà prévue pour l'accès aux documents administratifs de sa commune, une autre possibilité d'accès, sur rendez-vous, durant les horaires d'ouverture de la mairie au public, et en-dehors de la plage horaire réservée (avis n° 20191948, séance du 16 janvier 2020).

B. La mise à disposition sous forme électronique

En ce qui concerne la mise à disposition effectuée sous forme électronique, l'article L. 300-4 du CRPA prévoit que celle-ci se fait dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé.

Dans l'hypothèse où le document sollicité est effectivement disponible sous un format répondant aux exigences de l'article L. 300-4, la commission estime que ce code n'impose pas à l'administration de transmettre le document sous un format différent de celui qu'elle utilise déjà, pour satisfaire une demande de communication.



En revanche, dans l'hypothèse où le document n'est pas disponible sous un format conforme aux dispositions de l'article L. 300-4 du CRPA, l'administration doit procéder aux conversions nécessaires pour répondre aux exigences de cet article, le format utilisé n'étant toutefois pas nécessairement celui souhaité par le demandeur (avis n° 20180003, séance du 17 mai 2018).

A noter cependant que selon la CADA (conseil n° 20202302, séance du 24 septembre 2020), l'administration n'est pas tenue de répondre favorablement à la demande dont elle est saisie d'une transmission par voie électronique d'un document qui n'existe qu'en format papier. Il lui est toutefois loisible de le faire, dans des conditions permettant la bonne conservation des documents d'archives.

C. L'envoi ou la reproduction aux frais du demandeur

Si la consultation sur place, l'envoi par courrier électronique ou la publication en ligne de documents administratifs, existants sous forme électronique, sont gratuits pour le demandeur, en revanche, l'administration peut exiger le paiement des frais exposés pour la reproduction et l'envoi de documents administratifs au demandeur en format papier.

En ce sens, l'article R. 311-11 du CRPA précise que « *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* ».

Pour cela, le conseil municipal de la commune doit en principe délibérer. Pour autant, dans un avis n° 20012168 rendu lors de la séance du 31 mai 2001, la CADA a rappelé que la circonstance de l'absence de délibération du conseil municipal fixant le coût des reproductions ne saurait faire obstacle à l'exercice, par les usagers, du droit d'accès aux documents administratifs sous la forme de délivrance de copies. La commune est par conséquent tenue de délivrer de telles copies, qu'une délibération du conseil municipal en fixe ou non le tarif.

Les frais autres que le coût de l'envoi postal ne peuvent excéder des montants définis par l'arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre du Budget du 1^{er} octobre 2001 relatif aux conditions de fixation et de détermination du montant des frais de copie d'un document administratif :

- 0,18 € la page en format A4 NB,
- 1,83 € pour une disquette
- 2,75 € pour un cédérom.

Ainsi, l'intéressé est avisé du montant total des frais à acquitter dont le paiement préalable peut être exigé.

A noter que si les supports de reproduction ne sont pas prévus par les dispositions de l'arrêté précité, il appartient à l'administration de fixer elle-même le tarif applicable, dans le respect des dispositions de l'article R. 311-11 du CRPA. La commission vérifie si les prix pratiqués par l'administration ne sont pas excessifs (voir en ce sens avis de la CADA n° 20193930, séance du 7 novembre 2019).



Si l'administration ne dispose pas des moyens de reproduction adaptés pour satisfaire une demande de communication d'un document, elle peut aussi recourir à un prestataire de services extérieur pour la réalisation de copies. Dès lors, il lui appartient de faire établir au préalable un devis auprès d'une société équipée de ces moyens et d'en faire connaître le montant au demandeur (avis n° 20151916, séance du 21 mai 2015).

Dans un tel cas, le barème fixé par l'arrêté du 1^{er} octobre 2001 ne s'applique pas : l'administration peut donc facturer le prix exact de la reproduction par le prestataire.

Par ailleurs, l'absence de régie de recettes permettant d'encaisser le paiement de ces frais ne peut pas être invoquée pour faire obstacle à la délivrance de copies.

Enfin, la commission considère que l'administration ne peut réclamer au demandeur le paiement des frais correspondant au temps que ses agents ont consacré pour rechercher le document demandé (conseil n° 20174466, séance du 30 novembre 2017).

Le recours à la photographie

La question de l'utilisation par le demandeur d'un appareil photographique, ou appareil de type smartphone ou tablette, à l'occasion de la consultation sur place des documents a déjà donné lieu à une saisine de la CADA.

La commission considère qu'une telle faculté n'est ni prévue ni exclue par le livre III du CRPA. L'administration n'est donc pas tenue d'autoriser de telles pratiques.

Toutefois, eu égard, notamment, à la diffusion importante de ces nouvelles technologies auprès du public et à l'évolution des mentalités, la commission recommande à l'administration d'apprécier de manière bienveillante ce type de demandes qui, sauf en cas de circonstances particulières, telles que l'état du document, pourraient être désormais assez largement accueillies (conseil n° 20174965, séance du 25 janvier 2018).

4.3/ Le refus opposé par l'administration

Qu'il soit exprès ou tacite (voir encart au paragraphe 4.1 de la présente fiche), la CADA ne peut être saisie qu'à la suite d'un refus de communication, qui peut d'ailleurs ne porter que sur un désaccord quant aux modalités de la communication. Une saisine formée avant l'expiration du délai d'un mois imparti à l'administration pour répondre est donc irrecevable (articles R. 311-12 et R. 311-13 du CRPA – cf. page 10).

Si le demandeur n'est pas satisfait par la communication qui lui est faite (document tronqué, dossier ne contenant pas le document recherché ou autre), la CADA exige que le demandeur attende l'expiration du délai d'un mois à compter de sa demande.

En application de l'article L. 311-14 du CRPA, 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.

V. La saisine de la CADA et l'éventuelle procédure contentieuse subséquente

L'article L. 342-1 du CRPA prévoit que le recours devant la CADA constitue un préalable obligatoire au recours contentieux. Par conséquent, toute saisine du juge administratif en l'absence de recours antérieur devant la CADA est irrecevable.

En principe, la CADA doit être saisie dans le délai de deux mois à compter de la notification du refus ou de l'intervention du refus tacite (article R. 343-1 du CRPA).

Toutefois, les délais ne sont opposables au demandeur (CE, n° 391899, 11 juillet 2016) :

- que si la décision de refus de communication lui a été notifiée avec indication des voies et délais de recours, y compris l'obligation de saisir préalablement la commission ;
- dans le cas d'un refus tacite, à la condition que la demande de communication adressée à l'administration ait donné lieu à un accusé de réception indiquant le délai de rejet implicite ainsi que les délais et voies de recours.

Concrètement, la CADA accuse réception de la demande et prend contact avec l'administration que le demandeur a identifié comme étant l'auteur d'un refus de communication afin que lui soient transmis les documents litigieux et les motifs du refus. L'autorité mise en cause est tenue, dans le délai prescrit par le président de la commission, de communiquer à celle-ci tous documents et informations utiles.

Puis, la commission notifie son avis à l'intéressé et à l'administration mise en cause, dans un délai d'un mois à compter de l'enregistrement de la demande au secrétariat.

Cette administration 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 (article R. 343-3 du CRPA). Les articles R. 343-4 et R. 343-5 du CRPA indiquent que le silence gardé par l'administration pendant deux mois à compter de l'enregistrement de la demande par la commission vaut décision de refus.

Dans l'hypothèse où l'administration maintient son refus de communiquer malgré un avis favorable de la CADA, le demandeur peut alors tenter un recours contentieux devant le juge administratif au fond, ou en référé si la condition d'urgence est démontrée.

Si la commune refuse, à tort, de communiquer le document considéré, elle peut être condamnée, en plus de sa communication, à payer une astreinte, par jours de retard, pour s'exécuter (voir réponse ministérielle n° 08411 publiée au JO du sénat du 11 avril 2019, page 1977).



Sources : Légifrance - code des relations entre le public et l'administration, code général des collectivités territoriales, code du patrimoine, code de la santé publique, code de l'environnement, ordonnance n° 2015-1341 et décret n° 2015-1342 du 23 octobre 2015, loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, arrêts du conseil d'Etat et des cours administratives d'appel ;

Journal officiel du Sénat – Questions des sénateurs ;

Site Internet de la CADA (droits des particuliers, démarches et suites d'un avis, obligations de l'administration, les fiches thématiques, l'espace PRADA, recherche d'un avis ou d'un conseil, liste des avis favorables, outil de simulation) ;

La vie communale et départementale – Revues n° 847, 874, 912, 920, 1002, 1015, 1031, 1075, 1105 ;

Lexis Nexis 360 Collectivités territoriales – Fascicule n° 2230 : Communiquer les documents administratifs – Fascicule n° 160 : Accès aux documents administratifs – Fascicule n° 121-5 : Communication des documents administratifs.

Rédaction : Ludwig AUDOIN, juriste