

LA COMMUNICATION DES DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

La loi n°78-753 du 17 juillet 1978 a établi un droit d'accès aux documents administratifs pour les administrés, lequel est également garanti par l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 (décision du Conseil constitutionnel n°2020-834 QPC du 3 avril 2020). Depuis le 1er janvier 2016, les dispositions relatives à l'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques sont codifiées dans le Code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

L'ensemble de ces dispositions consacrent un principe clair : toute personne a le droit d'obtenir la communication des documents administratifs. Il ressort ainsi de l'article L. 311-1 du CRPA que les collectivités territoriales sont tenues de publier en ligne ou de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande. Néanmoins, ce principe est naturellement assorti de quelques réserves.

La présente note a pour objectif de rappeler le cadre juridique applicable en la matière.

1 - La demande présentée par un administré

Toute personne peut demander à consulter des documents administratifs, et ce sans avoir besoin de justifier sa demande (CE, 17 mars 2022 n°449620). **A ce titre, aucun formalisme n'est exigé par la loi** : la demande peut donc être écrite ou orale.

La demande doit en revanche être suffisamment précise pour que l'administration puisse identifier les documents dont la communication est sollicitée (CADA, avis n°20071121 du 22 mars 2007). Le demandeur peut d'ailleurs être invité à préciser les documents et le mode de communication souhaité.

La demande doit porter sur un document administratif. Sont considérés comme documents administratifs tous 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, et ce quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme ou leur support (article L. 300-2 du CRPA).

Constituent ainsi 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.

Récemment, le Conseil d'Etat a même pu juger que l'agenda d'un élu local, détenu par la collectivité au sein de laquelle il siège, se rapportant à des activités qui s'inscrivent dans le cadre de ses fonctions dans cette collectivité, présente le caractère d'un document administratif et est communicable aux personnes qui en font la demande, sous réserve d'occulter les mentions non communicables et que la demande ne revête pas un caractère abusif (CE, 31 mai 2024 n°474473)

2 - L'examen de la demande par la commune

a) Le principe : l'obligation de communiquer les documents demandés

En principe, l'administration est tenue de communiquer les documents administratifs qu'elle détient à tout administré qui en fait la demande.

b) Les exceptions

1. Les motifs possibles de refus de communication

Lorsque la commune est destinataire d'une demande de communication de documents administratifs, plusieurs motifs peuvent lui permettre d'opposer un refus à cette demande.

a) Les documents non communicables

Ne sont pas communicables (articles L. 311-2 et L. 311-5 du CRPA) :

- **Les documents inexistants** : un administré ne peut obliger les services municipaux à édicter un document. La CADA considère qu'une demande de communication d'un document inexistant « est sans objet » (CADA, avis n°20153370 du 17 septembre 2015) ;
- **Les documents inachevés** (brouillons, études en cours d'élaboration) ;
- **Les documents préparatoires à une décision administrative** tant qu'elle est en cours d'élaboration ;
- **Les documents ayant fait l'objet d'une diffusion publique** ;
- **Les avis du Conseil d'Etat 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 HAPTV, les documents préalables à l'élaboration du rapport d'accréditation des établissements de santé, les rapports d'audit des établissements de santé** ;
- **Les documents 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, à la conduite de la politique extérieure de la France, à la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique, à la sécurité des personnes ou à la sécurité des systèmes d'information des administrations, à la monnaie et au crédit public, au déroulement des procédures engagées devant les juridictions, à la recherche et à la prévention d'infractions de toute nature ou aux autres secrets protégés par la loi.**

b) Les documents ne pouvant être communiqués qu'à l'intéressé

Certains documents administratifs ne sont communicables qu'aux seuls intéressés (article L. 311-6 du CRPA). Il s'agit de :

- Les documents dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret des affaires ;
- Les documents portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ;
- Les documents faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.

c) Les demandes abusives

L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes qui sont abusives **du fait de leur nombre ou de leur caractère répétitif ou systématique** (article L. 311-2 du CRPA).

De même, le Conseil d'Etat a jugé que revêt un caractère abusif le demande qui a pour objet de perturber le bon fonctionnement de l'administration sollicitée ou qui aurait pour effet de faire peser sur elle une charge disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose.

Par ailleurs, constitue une demande abusive le fait de demander copie papier de documents auxquels l'administré a accès en ligne sur son espace personnel si le demandeur ne fait valoir aucune difficulté d'accès à son espace personnel ou aucune autre raison valable justifiant un autre mode de communication des documents figurant sur cet espace (CE, 30 janvier 2020 n°418797).

Le caractère abusif s'apprécie en fonction de la demande et non en considération du demandeur lui-même, de l'objectif qu'il poursuit ou de l'opportunité de communiquer ou non un document.

2. Les motifs possibles de communication seulement partielle

La communication des documents administratifs peut nécessiter une occultation de certaines mentions qui ne sont pas communicables.

Ainsi, 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 disjoindre, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions (article L. 311-7 du CRPA). Les mentions en cause doivent ainsi être occultées avant toute communication du document, sauf à ce que ces occultations privent d'intérêt cette dernière, auquel cas le document n'est pas communicable.

3 - La réponse à la demande

a) Les délais de réponse

L'administration dispose d'un mois pour répondre à une demande. Passé ce délai, le silence gardé par l'administration vaut refus tacite de communication (articles R. 311-12 et R. 311-13 du CRPA).

b) La réponse positive

Lorsqu'aucun motif de refus ne peut être opposé au demandeur, il convient alors de lui communiquer le document demandé.

Cette communication s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration, selon les modalités suivantes (article L. 311-9 du CRPA) :

- **Par consultation gratuite sur place** (sauf si la préservation du document ne le permet pas) : L'administration peut définir des horaires d'accès ou organiser des rendez-vous entre ses services et les demandeurs. Les modalités de consultation sur place, notamment en présence d'un agent communal, relèvent des pouvoirs d'organisation de l'administration.
- **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** (sauf si la reproduction est de nature à nuire à la conservation du document) : L'administration peut ainsi exiger le paiement des frais exposés pour la reproduction et l'envoi des documents sollicités.
- **Par courrier électronique et sans frais** lorsque le document est disponible sous forme électronique ;
- **Par publication des informations en ligne.**

c) La réponse négative

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 L. 311-14 du CRPA).

En cas de refus ou de silence de l'administration à la suite d'une demande d'accès à des documents administratifs détenus par une collectivité, le demandeur dispose alors d'un délai de deux mois à compter de la décision de refus (implicite ou explicite) qui lui est opposé pour saisir la CADA (article R. 311-15 du CRPA).

Si cette dernière rend un avis favorable à la communication du document litigieux et que la collectivité persiste à refuser de le communiquer, alors le litige peut être porté devant le juge administratif.