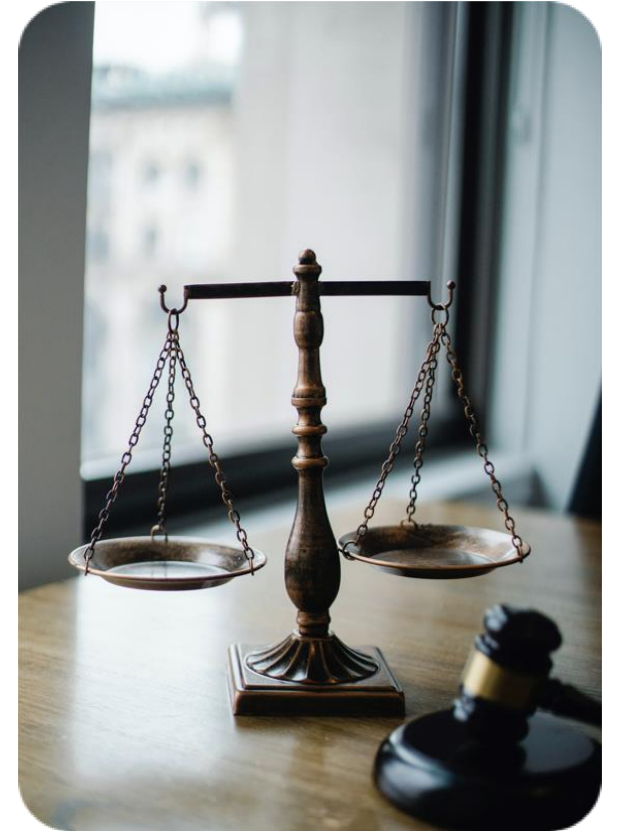


L'accès aux documents administratifs : comment se les procurer et les décrypter ?

Farah ZAOUÏ

Directrice Juridique de l'association ANTICOR





Programme du Jour

1

Le droit à l'information

2

La communication sur
demande

3

La procédure de demande

4

Décrypter un document
administratif



Introduction

Les objectifs de notre session sont de :

- Comprendre ce qu'est un document administratif communicable;
- Savoir formuler une demande d'accès à des documents administratifs;
- Suivre une procédure de la demande à l'obtention des documents;
- Savoir décrypter un document administratif et en tirer d'éventuels dysfonctionnements (irrégularités administratives, faisceau d'indices...).

1

Le droit à l'information

1.2 Un droit se déclinant sous plusieurs formes

1.1.1 Le droit à l'information sur demande

Article L311-1 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA)

Sous réserve des dispositions des articles [L. 311-5](#) et L. 311-6, les administrations mentionnées à l'article [L. 300-2](#) **sont tenues de publier en ligne ou de communiquer** les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent livre.

A noter que toute personne a le droit de connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées.



Le droit à l'information

1.1 Un droit indissociable de la libre administration des collectivités territoriales

Article L2141-1 du Code général des collectivités territoriales

« Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, **indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale**. Il s'exerce sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs ».

1

Le droit à l'information

1.2 Un droit se déclinant sous plusieurs formes

La publication
obligatoire par voie
d'affichage ou en ligne

Autres moyens ponctuels
d'information

Le droit à
l'information
sur demande

Article L300-1 du CRPA : Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par les dispositions des titres Ier, III et IV du présent livre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs.

1

Le droit à l'information

1.2 Un droit se déclinant sous plusieurs formes

1.1.2 L'accès direct à l'information

La publication des actes des administration est exigée pour les actes de **portée générale** ([art. L312-1 CRPA](#)).

La publicité se fait par voie d'affichage ou de publication.

L'affichage consiste à mettre l'acte à la vue du public, dans un tableau prévu à cet effet dans les locaux de la mairie.

La publication consiste à publier en ligne les documents administratifs. On considèrera alors qu'ils ont fait l'objet d'une diffusion publique : il ne vous est donc plus possible d'exercer votre droit d'accès sur demande.

1

Le droit à l'information

1.2 Un droit se déclinant sous plusieurs formes

1.2.2 L'accès direct à l'information : l'Open Data dans les communes

Depuis la **loi du 7 octobre 2016** pour une République numérique : certaines collectivités doivent désormais rendre publics leurs principaux documents en les publiant en ligne.



Seules les communes de plus de 3 500 habitants et dont l'administration compte plus de 50 agents sont concernées par cette obligation de publication systématique en ligne (**art. L312-1-1 du CRPA**).

Réforme du 1^{er} juillet 2022 introduite par ordonnance n°2021-1310 et le décret n°2021-1311 du 7 octobre 2021 : la dématérialisation devient la règle et harmonisation des différents régimes applicables aux collectivités territoriales, suppression du recueil des actes administratifs, PV expressément détaillé...

1

Le droit à l'information

1.2 Un droit se déclinant sous plusieurs formes

1.2.2 L'accès direct à l'information : l'Open Data dans les communes

Si la commune concernée a plus de 3 500 habitants, elle doit publier en ligne les documents et données suivantes, à condition qu'ils soient communicables à tous et qu'ils soient disponibles sous forme électronique. Il s'agit de l'Open data par défaut :

1. Les documents qu'elle communique à des personnes dans le cadre de la procédure d'accès aux documents administratifs ainsi que leurs versions mises à jour;
2. Les documents qui figurent dans le répertoire des informations publiques (RIP);
3. Les bases de données mises à jour de façon régulière, qu'elle produit ou reçoit et qui ne font pas l'objet d'une diffusion publique;
4. Les données mises à jour de façon régulière, dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental;
5. Les règles définissant les principaux traitements algorithmiques utilisés dans l'accomplissement de sa mission lorsqu'ils fondent des décisions individuelles.

La mise à disposition en ligne doit se faire dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé. Comme pour l'accès à l'information sur demande, certains documents :

- Ne sont communicables qu'à la personne concernée (actes individuels);
- Ne sont pas communicables puisqu'ils comportent des informations sensibles.

1

Le droit à l'information

1.2 Un droit se déclinant sous plusieurs formes

1.2.3 Les procédures d'informations ponctuelles : le cas de la publicité des actes communaux

Les délibérations du conseil municipal participent à la publicité des actes communaux. Le conseil municipal présidé par le maire règle par ses délibérations les affaires relevant de sa compétence ([art. L.2121-29 CGCT](#)).

L'article [L.2131-2 CGCT](#) liste les actes que votre mairie doit rendre public :

- Les conventions relatives aux emprunts, aux marchés et accords-cadres d'un montant inférieur, à un seuil défini par décret, ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux et les contrats de partenariat;
- Les décisions individuelles relatives à la nomination, au recrutement, y compris le contrat d'engagement et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire ou saisonnier de l'activité;
- Les ordres de réquisition du comptable pris par le maire (...).

2

La communication sur demande

2.1 Les documents administratifs communicables

Les documents administratifs sont des documents produits ou reçus dans le cadre de la mission de service public , et ce, quel que soit leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support ([article L.300-2 CRPA](#)).

Il peut s'agir :

- De dossiers, rapports, études, comptes rendus, avis...
- De délibérations et procès-verbaux du conseil municipal...;
- D'arrêtés municipaux... ;
- De codes sources...

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

2

La communication sur demande

2.1 Les documents administratifs communicables



Ce droit d'accès sur demande n'est pas illimité et obéit à certaines règles. Les documents administratifs pourront vous être communiqués que :

- **S'ils sont achevés** : exclusion des documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration.
- **S'ils n'ont pas fait l'objet d'une diffusion publique** : au sens de la CADA cela signifie qu'il a fait l'objet des modes de publicité « qui offrent aux demandeurs des garanties équivalentes dans le temps et l'espace » => publication au JO ou encore sur le site internet de la structure concernée.
- **Si leur communication respecte les droits de propriété littéraire et artistique.**
- **S'ils sont communicables : ce dernier point fait souvent débat.**

2

La communication sur demande

2.1 Les documents administratifs communicables

- **Certains documents ne sont communicables qu'à la personne concernée car :**
 - Comportant des informations dont la communication porterait atteinte à la vie privée, au secret médical; au secret des affaires;
 - Permettraient d'identifier facilement;
 - Feraient apparaître un comportement dont la divulgation pourrait lui porter préjudice.
- **Certains documents qui ne sont pas communicables du tout car ils porteraient atteinte notamment :**
 - A la sûreté de l'Etat, au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif;
 - A la conduite de la politique extérieure de la France;
 - A la sécurité des personnes ou aux secrets protégés par la loi (secret de la défense nationale)...
 - => **Ces documents non communicables peuvent le devenir avec le temps ou lorsque l'intérêt qui s'attache à la consultation de ces documents ne conduit pas à porter une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger (L. 213-3 du Code du patrimoine).**

Mais, les documents peuvent être communiqués à condition que les informations énoncées ci-dessus soient occultées ou disjointes ([art. L.311-7 CRPA](#)).

3

La procédure de demande

1. La demande initiale

- **Concernant la forme** : la demande peut être écrite ou orale ;
- **Concernant le fond** : la demande doit préciser le document que vous souhaitez obtenir et si possible, le service qui pourrait l'avoir en sa possession. Lorsqu'une administration est saisie d'une demande de communication portant sur un document administratif qu'elle ne détient pas mais qui est détenu par une autre administration, elle transmet à cette dernière et en avise l'intéressé.



L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives :

- Nombre excessif, caractère répétitif ou systématique.

C'est la CADA qui a défini dans plusieurs avis cette notion de demandes abusives.

Exemple d'une demande considérée comme abusive

Mairie de Savigny-sur-Orge

Monsieur X, a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 24 juillet 2017, à la suite du refus opposé par le maire de Savigny-sur-Orge à sa demande de consultation des documents suivants :

- 1) le dossier de PLU modifié alors que le commissaire enquêteur a remis son rapport en date du 14 avril 2016 ;
- 2) la liste des biens immobiliers appartenant à la commune, mais situés hors du territoire communal.

En réponse à la demande qui lui a été adressée, le maire de Savigny-sur-Orge a informé la commission qu'il considérait cette nouvelle demande comme étant abusive.

La commission estime qu'une demande peut être considérée comme abusive lorsqu'elle vise, de façon délibérée, à perturber le fonctionnement d'une administration. Tel peut être 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. La commission fonde également son appréciation sur les éléments portés à sa connaissance par le demandeur et l'administration quant au contexte dans lequel s'inscrit la demande et aux motivations qui la sous-tendent.

En l'espèce, la commission constate que Monsieur X a saisi la commune de Savigny-sur-Orge depuis le 1er janvier 2017 de près de **80 demandes de communication portant sur plus de 300 documents**. Elle considère que ces sollicitations excèdent, par leur fréquence et le volume des documents demandés, les sujétions que le législateur a entendu faire peser sur l'administration et visent en réalité à perturber le bon fonctionnement du service public. Elle déclare donc cette demande abusive et émet par suite un avis défavorable.

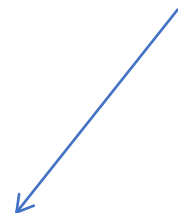
3

La procédure de demande

2. La décision de l'administration : acceptation ou refus



L'administration dispose d'un délai d'un mois à compter de la réception de votre demande pour vous répondre.



L'administration accepte, vous recevez les documents par voie électronique ou postale. Veuillez à bien vérifier que la réponse est exhaustive, auquel cas, il faudra revenir vers l'administration.



L'administration refuse, elle doit le faire sous une forme d'une décision écrite et motivée, indiquant les voies et délais de recours ([art. L.311-14 CRPA](#)).



Le silence gardé par l'administration à compter de la réception de la demande vaut décision implicite de refus ([articles R.311-2 et R.311-13 CRPA](#)).

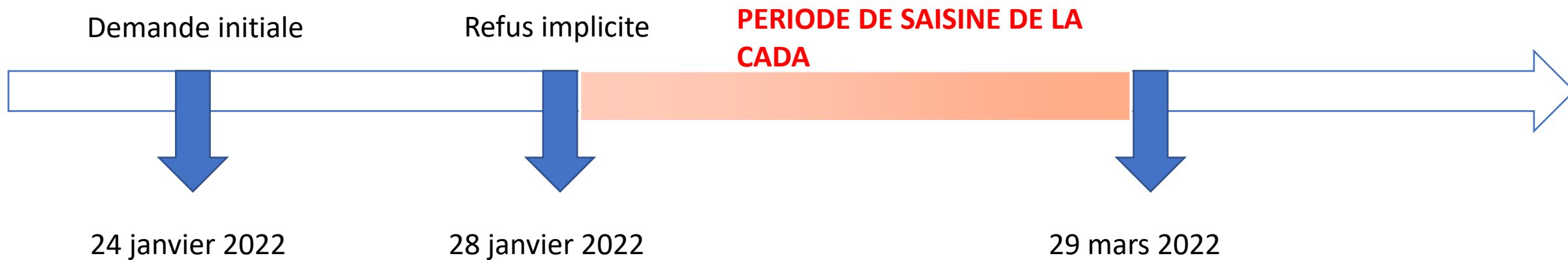
3

La procédure de demande

3. Que faire en cas de refus

Quand saisir la CADA ?

Vous pouvez saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Vous pouvez la saisir par lettre, télécopie ou par voie électronique dans **un délai de 2 mois à compter de la notification de refus ou de l'expiration du délai d'un mois pour décision de refus implicite.**



3

La procédure de demande

3. Que faire en cas de refus ?

Comment saisir la CADA ?

Votre demande doit notamment comporter :

- Un objet précis;
- La liste des documents demandés et leur nature;
- Vos noms, prénoms et coordonnées;
- Une copie de la demande de document et/ou la décision de refus;
- Les dispositions législatives et réglementaires sur lesquelles votre saisine se fonde.

Vous pouvez trouver le formulaire de saisine électronique sur le site internet de la CADA :
<https://www.cada.fr/formulaire-de-saisine>

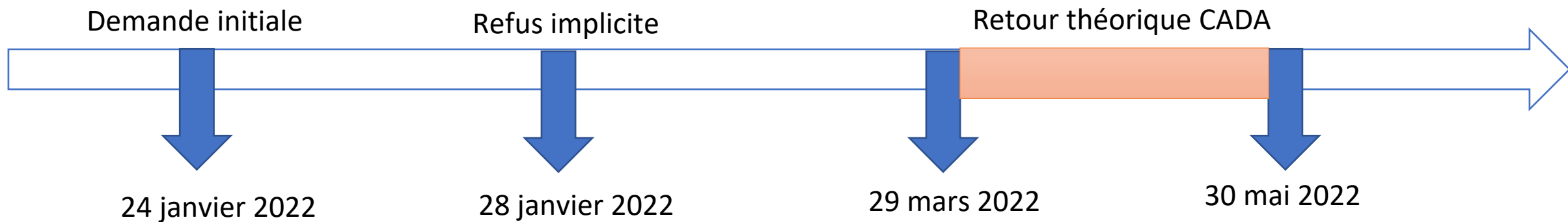
3

La procédure de demande

4. Et après ?

Une fois votre demande enregistrée par la CADA, elle dispose (en théorie) d'un délai d'un mois pour vous notifier de son avis, ainsi qu'à l'administration.

L'administration dispose également d'un délai d'un mois à compter de la réception de l'avis pour informer la CADA des suites qu'elle entend donner à votre demande d'accès.



3

La procédure de demande

4. Et après ?



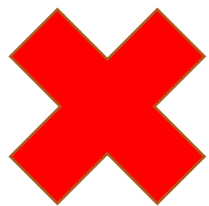
L'administration fait finalement droit à votre demande de communication de document administratif. Vous pouvez y accéder sous la forme de votre choix, dans la limite des possibilités techniques de votre administration. Vous pouvez notamment :

- ✓ **Le consulter gratuitement sur place**, sauf si la préservation du document ne le permet pas;
- ✓ En **obtenir une copie** sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci, sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, et à vos frais, sans que ces derniers puissent excéder le coût de cette reproduction;
- ✓ L'obtenir par **courrier électronique** et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique, dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé;
- ✓ Par **publication des informations en ligne**, dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, sauf si les documents ne sont communicables qu'à la personne concernée. Il s'agirait d'une diffusion publique.
- ✓ Obtenir la **levée de l'anonymat des agents** : toute personne a le droit de connaître le prénom, le nom, la qualité et l'adresse administrative de l'agent en charge d'instruire sa demande. Sauf motifs intéressant la sécurité publique (art. L111-2 CRPA).

3

La procédure de demande

4. Et après ?



Si l'administration ne fait pas droit à votre demande, vous pouvez saisir le tribunal administratif d'une requête introductive d'instance devant le tribunal administratif territorialement compétent.

Pour savoir quel est le tribunal compétent, vous devez vous rendre sur le site internet du Conseil d'Etat : <https://www.conseil-etat.fr/tribunaux-cours/la-carte-des-juridictions-administratives>



C'est la décision initiale de refus implicite ou explicite qu'il faut contester. Vous ne pouvez pas demander l'annulation de l'avis de la CADA qui n'a comme unique vocation **de se prononcer sur le caractère communicable d'un document** conformément au code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

Un modèle de requête introductive d'instance vous sera transmise à l'issue de cette formation.

4

Décrypter un document administratif : cas pratique

Énoncé : l'association Comité d'organisation d'évènements cyclistes nationaux dite « COECYN » (**pièce jointe n°1 : création de l'association COECYN JORF et pièce jointe n°2 : composition de l'association**) perçoit d'importantes subventions depuis sa création le 15 septembre 2017. En septembre 2018, l'association a reçu 306 100 € de recettes dont 223 000 € de la part de collectivités territoriales.

Lors du **conseil municipal du 28 novembre 2017 (pièce jointe n°3 : délibération du conseil municipal, pages n°14 à 23)**, la ville de Plougastel-Daoulas a voté l'attribution d'une subvention d'un montant de 50 000 € (30 000 € de subventions directes et 20 000 € en nature via la mise à disposition de matériel et de personnel).

Or, le maire de Plougastel-Daoulas, **Dominique CAP** est co-président de l'association COECYN.

Un signalant pense que la situation est de nature à créer un conflit d'intérêts voire une prise illégale d'intérêts. A partir des documents fournis, vous êtes invités à rechercher si cet élu a été amené à prendre une décision favorable pour l'association dans laquelle il officie en tant que co-président.



Nous avons terminé !

Nous vous remercions pour votre écoute.

