

Les règles et les modalités d'accès aux documents communaux

Les maires sont les autorités publiques qui posent le plus de questions sur l'accès aux documents administratifs. Rappel des règles applicables dans ce domaine par la rapporteure générale de la CADA.

La part des dossiers dont la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) est saisie se rapportant à la communication de documents administratifs par des communes représente en 2005 31,8 % du total de son activité, soit à peine moins que ceux relatifs à l'ensemble des services de l'État (33,7 %), et les maires sont les autorités publiques qui interrogent le plus souvent la CADA sur l'application de la loi du 17 juillet 1978. Dans ces conditions, il paraît utile de rappeler à grands traits les règles applicables en ce domaine.

Quel texte juridique invoquer ?

Si la loi du 17 juillet 1978 – qui fixe le cadre général du droit des administrés d'accéder à des documents administratifs – s'applique par principe aux documents détenus par les communes, elle n'est ni le premier ni le seul texte à garantir un tel accès. Dès la loi du 5 avril 1884, des textes particuliers ont prévu un droit de consulter et d'obtenir copie, dans des conditions très favorables, de documents détenus dans les mairies.

Ainsi, l'article L.2121-26 du Code général des collectivités territoriales (dont les dispositions sont issues de la loi du 5 avril 1884) ouvre à toute personne physique ou morale, indépendamment de son lieu de rési-

dence, le droit de consulter et de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux ainsi que de les publier sous sa responsabilité.

L'article L. 28 du Code électoral ouvre droit à tout électeur, candidat, groupement ou parti politique de prendre connaissance et d'obtenir copie de l'intégralité ou d'extrait des listes électorales qui sont détenues par les mairies. Ce droit s'étend également aux listes modificatives.

La loi du 17 juillet 1978 pose le principe général de la libre communicabilité de tout document administratif détenu par une autorité publique, au nombre desquelles figurent les communes, dès lors que ce document est achevé, qu'il ne revêt pas un caractère préparatoire et sous réserve des dispositions de son article 6, paragraphe II. Celui-ci limite aux seules personnes intéressées le droit d'accès aux documents dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée et des dossiers personnels, au secret médical et au secret en matière industrielle et commerciale, à ceux qui portent une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou facilement identifiable ainsi qu'à ceux faisant apparaître le compor-

tement d'une personne dès lors que sa divulgation pourrait lui porter préjudice. Lorsqu'un document comporte de telles mentions, il peut cependant être communiqué à des tiers si ces mentions peuvent être occultées sans faire perdre au

Les modalités pratiques de l'accès se font au choix du demandeur

document tout sens. Cette loi s'applique pour autant qu'il n'existe pas un droit d'accès plus favorable résultant d'un autre texte.

Enfin les articles L.124-1 et suivants du Code de l'environnement créent un droit d'accès à l'information en matière d'environnement, et pas seulement à des documents. Ils dérogent sur plusieurs points à la loi du 17 juillet 1978 dans un sens globalement plus favorable à l'accès.

Sous quelle forme obtenir un document ?

L'accès aux documents administratifs selon les modalités prévues par la loi du 17 juillet 1978 et la plupart des textes cités ci-dessus ne se justifie que si le document n'a pas déjà fait l'objet d'une diffusion publique, c'est-à-dire, selon la CADA, d'une publication dans un recueil officiel tel que le recueil des actes administratifs du département,

pour autant que la personne qui souhaite y accéder réside dans ce département, ou d'une mise en ligne sur un site internet à l'égard des personnes qui ont accès à ce réseau. À cet égard, la commission ne peut que se réjouir des mesures de plus en plus nombreuses prises pour favoriser la diffusion publique des documents communaux.

Les documents qui n'ont pas fait l'objet d'une diffusion publique demeurent communicables sur demande dans les conditions prévues par les textes mentionnés ci-dessus. Il paraît utile de les rappeler de façon précise dans la mesure où la CADA a constaté que l'accès aux documents se heurte au moins autant à des problèmes pratiques (délai, choix du support, coût...) qu'à des problèmes de fond liés au contenu du document sollicité.

Les modalités pratiques de cet accès, qui doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de la demande, sont celles prévues par l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978. En application de ces dispositions, l'accès se fait, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration, par consultation gratuite sur place, par délivrance de copies sur un support identique ou compatible avec celui utilisé par l'administration ou par transmission gratuite par courrier électronique.

Lorsque le volume ou le nombre des documents est important, un maire d'une commune de petite taille peut inviter le demandeur à venir les consulter sur place et à en prendre copie à des heures qui ne perturbent pas le fonctionnement du service, sans nuire cependant au droit d'accès.

Le demandeur est cependant en droit d'exiger l'envoi à son domicile des copies, envoi qui peut être étalé dans le temps si le volume des documents le justifie pour ne pas nuire à la continuité du service.

La délivrance et l'envoi de copies peuvent donner lieu à paiement d'une redevance correspondant au coût de la copie et de l'envoi dans les conditions définies par l'article 35 du décret du 30 novembre 2005. L'arrêté du 1^{er} octobre 2001, toujours en vigueur, fixe les tarifs qui ne peuvent être dépassés pour la délivrance de copie sur support papier

lorsque la copie est effectuée par les services municipaux, sur disquette ou CD-Rom. Le paiement des frais de

La délivrance et l'envoi de copies peuvent donner lieu à paiement

reproduction et d'envoi peut être exigé avant la remise des documents : un courrier en ce sens est adressé au demandeur, lui indiquant le montant qu'il doit acquitter.

Lorsque les moyens en reprographie de la commune sont limités et que la transmission par voie électronique ou que la copie sur support informatique n'est pas techniquement possible, le maire, selon le cas, peut ou doit alors recourir à un prestataire de services extérieur. Il fait établir par celui-ci un devis qu'il soumet pour accord au demandeur avant la réalisation des copies

et dont il peut exiger le paiement préalable. Si le demandeur refuse le devis, il doit alors opter pour un autre mode d'accès.

Il convient, lorsqu'il apparaît que la demande ne pourra pas être satisfaite dans le délai d'un mois, d'en informer le demandeur avant l'expiration de ce délai en lui précisant les motifs de ce retard et de faire toute diligence pour y donner satisfaction dans les meilleurs délais. Les décisions de refus doivent être motivées.

La désignation d'un responsable

Face à la mise en œuvre encore insatisfaisante de la loi du 17 juillet 1978 dont l'activité de la CADA montre qu'elle résulte moins d'insuffisantes garanties accordées par les textes que de difficultés pra-

tiques dans son application, l'article 24 de la loi du 17 juillet 1978 dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 6 juin 2005 prévoit la désignation d'une personne responsable de l'accès aux documents administratifs. L'article 42 du décret du 30 décembre 2005 rend obligatoire cette désignation pour toute commune et tout EPCI de plus de 10 000 habitants. Il se peut que cette obligation soit étendue plus largement s'agissant de l'accès aux informations en matière d'environnement (chapitre IV du titre II du livre I^{er} du Code de l'environnement, articles L. 124-1 et suivants).

Le but poursuivi est que les administrés disposent d'un interlocuteur connu d'eux, à qui ils adresseront leurs demandes de communication de documents et qui veillera à ce qu'elles soient traitées dans les délais prévus par la loi et dans le respect de celle-ci. Cette personne sera aussi le correspondant de la CADA lorsqu'elle sera saisie. Si le décret ne l'envisage pas expressément, rien n'interdit que cette personne joue aussi un rôle de conseil au sein des services et administrations afin, par une meilleure organisation ou un meilleur classement des documents ou encore leur mise plus rapide en ligne, de rendre le droit d'accès plus effectif.

Au regard de cet objectif, chaque collectivité concernée dispose d'une très grande marge de manœuvre pour choisir cette personne et définir ses missions exactes. Elle doit simplement porter à la connaissance du public et de la CADA le nom et les coordonnées professionnelles de cette personne.

Catherine de SALINS,
maître des requêtes
au Conseil d'État, rapporteure
générale de la CADA

CONTACT CADA. Tél. 01 42 75 79 99
ou www.cada.fr

NB : en cas de doute sur la communicabilité d'un document, vous pouvez saisir la CADA d'une demande de consultation.

Les documents communicables et les autres

Documents communicables

Les documents suivants sont communicables à toute personne qui en fait la demande (liste non limitative) :

- les listes électorales sont intégralement communicables à toute personne pouvant justifier de sa qualité d'électeur ainsi qu'aux groupements et partis politiques et que notamment :
- les procès-verbaux des conseils municipaux et, de façon plus générale, les délibérations, les budgets et les comptes des communes, les arrêtés municipaux dans leur intégralité, quel que soit leur contenu ;
- les documents d'urbanisme à caractère réglementaire et les autorisations d'utilisation des sols. Leurs documents préparatoires le sont aussi, soit dès que la décision qu'ils préparent a été prise, soit lorsqu'il s'agit d'informations en matière d'environnement, dès qu'ils sont achevés ;
- dès qu'ils sont signés, les marchés publics, leurs annexes et les documents qui les préparent, à l'exception des documents et mentions couverts

par le secret en matière industrielle et commerciale qui doivent être occultés ;

- le plan cadastral ainsi que des extraits d'informations cadastrales (avis 20053264).

Documents non communicables

En revanche, la commission estime que, par exemple, les documents suivants ne sont pas communicables à des tiers :

- les lettres de plainte adressées au maire lorsque leurs auteurs sont des personnes physiques et que les termes de la lettre permettent de les identifier, et notamment pas à ceux contre lesquelles elles ont été formées ;
- les documents d'analyse juridique réalisés par un avocat protégé par le secret des relations entre l'avocat et son client auquel renvoie le dernier tiret du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 ;
- les mentions comportant l'adresse privée d'élus, d'agents ou d'administrés, les éléments de rémunération des agents communaux qui sont fonction de leur situation familiale ou de l'appréciation portée sur leur façon de servir.