

La communication des documents administratifs

Jusqu'à la fin des années 1970, les documents administratifs étaient par principe largement marqués du sceau du secret. La loi du [17 juillet 1978](#) constitue une véritable révolution s'agissant de l'information des citoyens, en faisant de la communication le principe et du secret l'exception. En clair, dès lors que la demande d'une personne d'accéder à un document administratif répond à certaines conditions minimales, l'administration a pour obligation de répondre positivement à cette demande. Pour s'assurer du respect de cette règle, la loi institue même un garde-fou : la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) Elle est appelée à donner son avis sur tout conflit opposant demandeur d'information et administration.

La montée en puissance du principe d'information en matière environnementale, dans les années 90, aboutit à consacrer la transparence dans ce domaine. Ainsi la [convention d'Aarhus du 25 juin 1998](#) et les directives communautaires [90/313/CEE](#) et [2003/4/CE](#) imposent à la France de faciliter la transmission aux citoyens des informations environnementales détenues par l'administration. La [loi du 26 octobre 2005](#) crée par conséquent à côté du régime général de transmission des documents administratifs un régime dérogatoire spécifique aux informations environnementales, dont l'accès est facilité par rapport au régime de droit commun.

La portée de ce mécanisme de transmission des informations environnementale a été précisée par une [circulaire du 18 octobre 2007](#). Elle fait par ailleurs l'objet d'un nombre important d'avis de la CADA qui constituent en la matière une jurisprudence très dense et instructive.



Crédits : Jojo 49

Cette fiche a pour objectif de présenter les règles qui s'appliquent à la transmission des documents administratifs, en particulier des informations environnementales, et d'expliquer comment les citoyens peuvent concrètement s'en saisir pour accéder à l'information recherchée.

Tous les articles cités sont issus du code de l'environnement.

Le champ d'application de l'obligation de communication

Est considéré comme un document administratif un document répondant cumulativement aux trois critères suivants :

- Il doit s'agir d'un document qui **existe de façon matérielle** (écrit, cliché, enregistrement audio, vidéo, etc.). De simples observations orales ne constituent pas un document.

- Le document doit être **détenu par une autorité administrative** (État, collectivités territoriales et leurs groupements, établissements publics) ou **une personne privée chargée d'une mission de service public** (ex : fourniture d'énergie, d'eau, etc.). Le terme « détenu » signifie que le document n'a pas à être produit par l'autorité administrative mais peut seulement lui avoir été transmis (ex : demande d'autorisation déposée par un porteur de projet). Cette condition exclue par ailleurs la communication des documents détenus par le Parlement et les autorités juridictionnelles, du fait de la séparation des pouvoirs. En matière environnementale, ceci explique par exemple que les procès-verbaux dressés par certains services chargés de la police judiciaire de l'environnement (ONCFS, ONEMA, etc.) ne sont pas communicables. Il en va différemment des documents produits dans le cadre des opérations de police administrative (ex : rapports d'inspection ICPE de la DREAL).

- Le document doit être **en lien avec l'exercice d'une mission de service public** : ceci exclue notamment les documents relatifs à la gestion de son domaine privé par une collectivité.

Le cas particulier des informations environnementales

La loi du 26 octobre 2005 crée un régime spécifique s'agissant de l'environnement, qui présente plusieurs avantages. Parmi eux, le fait que ce sont des « informations » et non des « documents » dont le public peut demander communication. Ainsi, dès lors que l'information existe, il n'est pas nécessaire d'identifier le document dans lequel elle figure pour en obtenir communication. Si le demandeur ignore dans quel document figure l'information, c'est à l'administration de procéder à ce travail de recherche.

L'article L. 124-2 précise : « Est considérée comme information relative à l'environnement au sens du présent chapitre toute information disponible, quel qu'en soit le support, qui a pour objet :

- 1° L'état des éléments de l'environnement, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique, ainsi que les interactions entre ces éléments ;
- 2° Les décisions, les activités et les facteurs, notamment les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements, les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets, susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments visés au 1° ;
- 3° L'état de la santé humaine, la sécurité et les

conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel, dans la mesure où ils sont ou peuvent être altérés par des éléments de l'environnement, des décisions, des activités ou des facteurs mentionnés ci-dessus ;

4° Les analyses des coûts et avantages ainsi que les hypothèses économiques utilisées dans le cadre des décisions et activités visées au 2° ;

5° Les rapports établis par les autorités publiques ou pour leur compte sur l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement »

Ce champ d'application est très large et concerne la grande majorité des informations susceptibles d'intéresser les associations de protection de la nature et de l'environnement. Ont par exemple été reconnus communicables par la CADA les rapports d'inspection ICPE réalisés par la DREAL (avis n°20061267), les informations quant au respect par un exploitant ICPE d'un arrêté de mise en demeure (n°20133037), un dossier de demande d'autorisation loi sur l'eau (n°20132938), un dossier de demande d'autorisation de panneau publicitaire lumineux (n°20124460), un arrêté de mise en demeure adressé à une société d'affichage publicitaire (n°20132830), une étude de nuisances sonores (n°20071921), un diagnostic amiante (n°20080312), etc.

Les motifs légaux de refus de communication

L'article L. 124-4 liste les motifs sur lesquels l'administration peut s'appuyer pour refuser une communication d'information relative à l'environnement. Les principaux sont les suivants :

- Le document a **déjà fait l'objet d'une publication** et est donc facilement accessible ;
- Le document est dit « **inachevé** » car il ne constitue qu'une étape intermédiaire dans l'élaboration d'un document définitif : son contenu, provisoire, ne reflète pas fidèlement l'intention de son auteur (c'est un brouillon). À noter à l'inverse qu'un document remis à l'administration et pour lequel celle-ci demande des compléments à son auteur est un document achevé et donc communicable (n°20132938) ;
- Les documents couverts par **le secret industriel et commercial**. Cette limite peut par exemple conduire à un refus de communication de certains documents en matière d'ICPE (n°20062199) et de marchés publics (n°20091693) ;
- Les documents portant atteinte à **la protection de la vie privée** (date de naissance, coordonnées, situation patrimoniale, diplômes, formation professionnelle, etc.). Il est alors possible pour l'administration de communiquer le document en masquant les informations contenant ces renseignements personnels ;

- La demande est **abusive** (volume de documents demandés, caractère systématique des demandes, mise de l'administration dans l'impossibilité matérielle de répondre, etc.) ;

- La communication risquerait de porter atteinte au **déroulement de procédures juridictionnelles** en cours ou imminentes, sauf accord de l'autorité compétente. Cette limite est très rare en matière environnementale, la CADA ayant par exemple jugé que les rapports d'inspection préalables à l'accident d'AZF étaient communicables alors que plusieurs instances juridictionnelles étaient en cours (n°20061267) ;

- La communication risquerait de porter atteinte à **une personne physique** dès lors que le document fait apparaître des éléments de son **comportement** pouvant lui porter préjudice ;

- À l'inverse des documents relevant du régime général, les **documents préparatoires** contenant des informations environnementales sont communicables à n'importe quel stade de la procédure. Il s'agit de documents achevés mais préalables à l'adoption d'une décision (ex : avis quant à un projet, étude préalable, échange de courriers, etc.). Dans le régime général, ces documents ne deviennent communicables qu'à compter de l'adoption de la décision. La CADA s'est ainsi opposée à la communication de documents préparatoires à l'adoption d'un permis de construire (avis n°20125066) ou d'un PLU (avis n°20053257) dans la mesure où ces documents ne contenaient pas d'information environnementale.

L'article L. 124-4 indique les informations relatives à des **émissions de substances dans l'environnement** ne peuvent faire l'objet d'un refus de communication que si leur communication est susceptible de porter atteinte à la sécurité publique, au déroulement des procédures juridictionnelles ou à des droits de propriété intellectuelle.



Crédits : Martin Menu

L'exercice de la demande de communication

La demande de communication doit être faite auprès de l'administration (ou de la personne privée concernée). L'article R. 124-2 du code de l'environnement précise que toute personne publique doit désigner en son sein **une personne référente** s'agissant du traitement des demandes de communication, qui est chargée de s'assurer que les demandes sont instruites. En outre, la circulaire de 2007 précise que lorsque la demande est adressée à la mauvaise autorité publique, celle-ci est chargée de transmettre la demande à l'autorité compétente si elle la connaît.

La demande doit être précise. Si en matière environnementale il n'y a pas à identifier un document particulier, l'information recherchée doit être suffisamment bien ciblée. L'administration est tenue d'inviter le demandeur à préciser sa demande si elle est trop vague avant de la rejeter.

La demande peut être adressée **par écrit, par voie électronique ou à l'oral**. À noter toutefois que si la CADA n'exige pas la production d'un accusé de réception pour traiter une réclamation, il arrive pour diverses raisons que l'administration indique ne pas avoir reçu de demande. Dans ce cas, la CADA considère sa saisine comme non fondée. Il en résulte que, pour les demandes importantes, il convient de préférer un envoi permettant de justifier la réception de la demande.

Le choix **des modalités de communication** des documents appartient au demandeur (avis n°20064455) : consultation sur place, envoi papier, envoi CD-Rom, envoi numérique, etc. Le droit d'accès s'exerce toutefois dans la limite des possibilités techniques de l'administration, pouvant par exemple conduire à un échelonnement des envois (n° 20060557). Le coût de reproduction peut être mis à la charge du demandeur, selon des tarifs plafonnés (0,18€ par page A4, 2,75€ pour un CD-Rom).

La contestation d'un refus de communication

Le refus de communication peut être total ou partiel, exprès ou tacite (silence **d'un mois** après réception de la demande). Alors le demandeur insatisfait ne peut saisir directement la juridiction administrative mais est obligé de saisir au préalable la CADA. Celle-ci ne peut être saisie que **dans les deux mois suivant le refus** (au maximum 3 mois après la demande si l'administration ne répond pas).

Il convient d'adresser la demande à la CADA par courrier (papier ou numérique à cada@cada.fr) en précisant l'objet de la demande, le nom du demandeur et celui de l'administration concernée et en joignant la copie de la demande. Dans les cas complexes, il peut être utile de justifier pourquoi le document n'est pas couvert par un motif légal de refus de communication.

La CADA dispose d'un mois pour rendre un avis quant au caractère communicable ou non des documents demandés. En pratique elle se tourne vers l'administration pour instruire le dossier en lui demandant les motifs de son refus de communication.

Si l'avis rendu est favorable, il n'a pas pour autant valeur contraignante et ne lie donc pas l'administration. Si celle-ci ne répond toujours pas dans un délai de deux mois suivant le dépôt de la demande auprès de la CADA, **le demandeur a la possibilité de saisir le tribunal administratif** territorialement compétent en contestant le refus. Seul le tribunal a le pouvoir d'enjoindre à l'administration de communiquer le document.



Crédits : Myangers.info

Modèle de courrier à la CADA

Monsieur le Président de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs
35, rue Saint-Dominique
75 700 PARIS 07 SP

Fait à XXX, le XX XX 20XX

Objet : Refus de communication de documents administratifs – Autorité concernée – Nature du document

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de saisir votre Commission d'une demande d'avis sur le refus opposé par XX à ma demande de communication des documents suivants :

- o XXX
- o XXX

Je n'ai en effet reçu à ce jour aucune réponse à mon courrier de demande de transmission de documents adressé à XX le XX XX 20XX et reçu par celui-ci le XX XX 20XX, il y a plus d'un mois.

OU

Il m'a en effet été indiqué par courrier du XX XX 20XX que ce document n'était pas communicable, pour des motifs qui ne me paraissent pas justifier un tel refus.

Vous trouverez, jointe à la présente lettre, la copie de ma demande de communication du XX XX 20XX et de l'accusé de réception de cette demande.

Dans l'attente de l'avis de votre Commission, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Signature

Textes clés :

L. 124-1 et s.

- Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant sur diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public

R. 124-1 et s.

- Convention d'Aarhus du 25 juin 1998

- Directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003

(Code de l'env)

- Loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement

Rédaction, conception et réalisation : France Nature Environnement Pays de Loire

Retrouvez plus d'informations sur notre site internet : www.fne-pays-de-la-loire.fr

Cette fiche et son contenu sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons

Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modifications 2.0 France.