

## I. En principe

Les documents administratifs doivent être communiqués à toute personne qui en fait la demande<sup>1</sup>.

La notion de documents administratifs est entendue de manière particulièrement large. En effet, il s'agit « *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'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission* »<sup>2</sup>.

En d'autres termes, tous les documents produits ou reçus par une administration publique ou une personne de droit privé qui a la charge d'une mission de service public sont communicables.

A titre d'exemple, la loi précise que sont notamment des documents administratifs « *les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions, codes sources et décisions* ».

En d'autres termes, la nature du document sollicité importe peu. Il faut et il suffit que celui-ci émane ou ait été collecté par une administration publique ou une personne privée chargée d'une mission de service public.

A cet égard, il convient donc de préciser que les bailleurs sociaux, publics et privés, sont tenus de communiquer les documents administratifs qu'ils détiennent.

Toutefois, il existe trois limites principales à ce droit à la communication des documents :

- il ne s'applique qu'aux documents achevés<sup>3</sup> ;
- il ne s'applique pas aux documents qui ont déjà fait l'objet d'une diffusion publique<sup>4</sup> ;
- l'administration n'est pas tenue de répondre aux demandes abusives (notamment répétitives ou systématiques)<sup>5</sup>.

La première exception est la plus fréquente et trouve notamment à s'appliquer à l'ensemble des documents préparatoires à une décision administrative. A titre d'exemple, un projet de délibération ne présente pas de caractère communicable puisqu'il est regardé comme un document préparatoire de la décision finale.

<sup>1</sup> Article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration

<sup>2</sup> Article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration

<sup>3</sup> Article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration

<sup>4</sup> Idem

<sup>5</sup> Idem

En tout état de cause, il faut donc veiller à s'assurer de caractériser le plus précisément possible le document sollicité et de ne pas procéder par demandes répétitives afin de s'assurer de la recevabilité de la demande de documents.

En conclusion, le droit à la communication des documents administratifs est particulièrement large et s'applique non seulement aux administrations mais aussi aux personnes privées chargées d'une mission de service public, à l'instar des bailleurs sociaux de droit privé.

En outre, en pratique, ce droit est relativement effectif et simple dans sa mise en œuvre.

## II. En pratique

La demande de communication de documents administratifs se déroule en plusieurs étapes qu'il est indispensable de respecter (Cf. schéma ci-joint), à savoir :

- Demande de communication de documents auprès de l'administration (1.1) ;
- En cas de refus, demande de communication auprès de la commission d'accès aux documents administratifs (ci-après « CADA ») (1.2) ;
- En cas de refus à la suite de l'avis de la CADA, demande de communication de documents adressée au juge administratif (1.3.).

### 1.1. La demande de communication de documents administratifs auprès de l'administration

En premier lieu, et en toute hypothèse<sup>6</sup>, la demande de communication de documents administratifs doit être adressée par courrier recommandé avec accusé de réception à l'administration qui détient le document sollicité.

Toutefois, une erreur commise dans l'administration destinataire ne fait pas obstacle à l'exercice du droit à la communication des documents administratifs. En effet, l'administration destinataire est normalement tenue de transférer la demande de communication de documents à l'administration qui détient le document et d'en aviser le demandeur<sup>7</sup>.

Si l'administration refuse de communiquer un document administratif au motif qu'elle ne le détient pas le document sollicité, il convient donc de réadresser un courrier en faisant état de l'obligation de transmission qui figure à l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration.

<sup>6</sup> Article R. 343-1 du code des relations entre le public et l'administration

<sup>7</sup> Article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration

Lorsqu'elle est saisie d'une demande de communication de réception, l'administration doit en accuser réception et mentionner les voies et délais de recours contre une décision de refus. Toutefois, l'absence d'accusé de réception, si l'on dispose d'une preuve de réception, est favorable aux intérêts du demandeur<sup>8</sup>.

Le demande de communication de documents peut ensuite connaître trois issues :

- soit l'administration accepte de communiquer les documents sollicités ;
- soit l'administration refuse de communiquer les documents sollicités et en avise le demandeur ;
- soit l'administration ne répond pas à la demande de communication de documents administratifs dont elle a été saisie. **Dans ce cas, le plus fréquent, la demande est réputée refusée dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande par l'administration<sup>9</sup>.**

**ATTENTION : sur le plan procédural, il convient d'être particulièrement vigilant à ce dernier cas de figure. En effet, si l'administration a accusé réception de la demande en précisant les voies et délais de recours et n'a ensuite pas répondu à la demande de communication de documents, les délais de recours restent applicables. Il faut donc s'assurer de la date à laquelle la décision implicite de refus est acquise afin d'éviter tout risque d'introduire une demande hors délai, laquelle sera irrecevable.**

Le refus express ou la décision implicite de refus, qui naît dans un délai d'un mois à compter de la saisine de l'administration, **constitue la décision initiale de refus de l'administration qui justifie la saisine de la CADA.**

Que ce refus soit express ou implicite, **le demandeur dispose alors d'un délai de deux mois pour saisir la communication d'accès aux documents administratifs.**

Le recours devant la CADA est obligatoire. Il n'est donc pas possible, à ce stade, de contester le refus opposé par l'administration, auprès du juge administratif : cette demande serait irrecevable.

## 1.2. La contestation du refus de l'administration de communiquer des documents devant la CADA

La CADA doit donc être saisie de la décision de refus opposée par l'administration.

---

<sup>8</sup> La mention des voies et délais de recours permet d'enfermer le délai de recours contentieux – Article R421-5 du code de justice administrative

<sup>9</sup> Article R. 311-13 du code de justice administrative

Concrètement, la saisine de la CADA se fait également par courrier avec accusé de réception et décrit les documents dont la communication est sollicitée.

La CADA rend ensuite un avis dans un délai d'un mois, mais il s'agit d'un délai indicatif.

Parallèlement à la procédure pendante devant la CADA, l'administration dispose d'un délai de deux mois à compter de l'enregistrement de la saisine devant la CADA pour confirmer son refus de communiquer les documents sollicités.

A nouveau, l'absence de réponse dans ce délai de deux mois vaut refus de communiquer le document sollicité.

En cas de nouveau refus, l'administration dispose d'un délai de deux mois pour saisir le tribunal administratif d'un recours contre la décision de refus de l'administration de communiquer les documents sollicités.

### 1.3. La contestation du refus de l'administration de communiquer des documents devant le juge administratif

Ce recours doit être motivé en fait et en droit.

Il convient donc de caractériser précisément les documents sollicités et de s'appuyer sur l'avis rendu par la CADA et sur la jurisprudence du juge administratif.

A cet égard, la base de données de Légifrance<sup>10</sup> peut être utilement mobilisée. La recherche de jurisprudence administrative en matière de communication de documents pourra se faire en utilisant les mots clés suivants :

- *78-753 (numéro de la loi ayant consacré le droit à la communication de documents administratifs) ;*
- *300-1 ou 300-2 (il s'agit de l'article codifié dans le code des relations entre le public et l'administration) ;*
- *cette recherche pourra être associée au type de documents souhaités.*

---

<sup>10</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriAdmin.do>

## SYNTHESE

### - 3 étapes :

- ✓ Demande de communication adressée à l'administration
- ✓ Saisine de la CADA
- ✓ Recours contentieux devant le juge administratif

### - Points de vigilance

- ✓ Sur le fond : Il importe de caractériser le plus précisément possible les documents sollicités
- ✓ Sur la forme : il convient d'être particulièrement attentif au respect des délais. Si le refus de communication n'est pas contesté dans le délai, il ne pourra plus l'être.

### - Les délais

- ✓ Saisine de l'administration : l'administration a un mois pour répondre. Silence vaut refus.
- ✓ Saisine de la CADA : doit intervenir dans un délai de deux mois à compter du premier refus de l'administration.
- ✓ Réponse de la CADA : en moyenne, elle rend son avis dans un délai d'un mois à compter de sa saisine.
- ✓ Réponse de l'administration : l'administration dispose d'un délai de deux mois à compter de l'enregistrement de la saisine par la CADA pour confirmer ou infirmer son refus de communiquer.
- ✓ Recours contentieux : en principe, doit intervenir dans un délai de deux mois à compter de la confirmation par l'administration de son refus de communication. *(ce dernier délai a toutefois des spécificités liées aux règles d'opposabilité des délais de recours contentieux, il est donc parfois possible de le contourner. En cas de doute, ou de tardiveté, il peut être utile de se rapprocher d'un juriste ou d'un avocat pour se faire accompagner.)*