

VOUS AVEZ LE DROIT DE SAVOIR !



Les services publics* détiennent de nombreux "documents administratifs" qui concernent l'environnement (milieu naturel, infrastructures, urbanisation, installations susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement).

Ces documents administratifs sont, sauf quelques exceptions, consultables par toute personne, physique ou morale, sans aucune justification préalable à fournir.

* ministères, préfectures, administrations (DIREN, DDAF, DRIRE, DSV, DDE...), collectivités publiques (conseils généraux ou régionaux, mairies, communautés et syndicats de communes...), établissements publics (Agences de l'eau, ONCFS, ONF...), autres services publics y compris tout organisme privé chargé d'un service public (eau du robinet, assainissement public, ordures ménagères...)

Plaquette réalisée par :



Commission de Protection des Eaux (CPEPESC Franche-Comté)
3, rue Beaugard - 25000 BESANÇON
Tél. : 03.81.88.66.71 - Fax : 03.81.80.52.40
E-mail : cpepesc.franche-comte@wanadoo.fr
Site Internet : <http://cpepesc.free.fr>

Avec le soutien de :



CITOYEN ET "TRANSPARENCE ADMINISTRATIVE"

➤ Aujourd'hui, l'ancien "administré" ou "usager" des pouvoirs publics est de plus en plus reconnu comme un "citoyen" ayant "voix au chapitre".

➤ Les autorités « **sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent** ». Cette obligation est formulée dans la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée. **Il existe cependant des exceptions.**

Des lois ont consacré cette évolution, particulièrement dans le domaine de l'environnement. Le citoyen doit être consulté lors d'enquêtes publiques dans certains projets publics ou privés. Il peut aussi s'informer en faisant valoir son droit d'accès aux données officielles écrites détenues par les administrations.

C'est la "**transparence administrative**" qui permet à tout citoyen, sur des sujets précis, de pouvoir s'informer "à la source", de comprendre, de donner son avis, de participer au débat public, de concerter, de contester, de proposer, etc. Dans la défense du cadre de vie et de l'environnement, cette transparence est essentielle.

Trop peu de gens connaissent leurs droits en la matière. Trop d'administrations et de collectivités locales se montrent abusivement réticentes à communiquer leurs documents administratifs. Le secret doit désormais faire place à la transparence.

QUELS SONT LES DOCUMENTS ADMINISTRATIFS ?

« Tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, prévisions et décisions, qui émanent de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes de droit public ou privé chargés de la gestion d'un service public. Ces documents peuvent revêtir la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de documents existant sur support informatique ou pouvant être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant » (art. 1 de la loi de 1978).

Un document ancien, communicable avant son archivage au regard de la loi d'accès aux documents administratifs de 1978, le reste. L'article 6 de la loi n°79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives précise que ces documents « *demeurent communicables dans les conditions fixées* » par la loi de 1978.

LES PRINCIPAUX TEXTES :

- Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 (titre 1er) modifiée concernant "*la liberté d'accès aux documents administratifs*"
- Décrets n°79-834 du 22 septembre 1979, n°88-465 du 28 avril 1988 et n°2001-493 du 6 janvier 2001
- Directive n°90/313/CEE du 7 juin 1990 sur la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement
- Convention internationale d'Aarhus signée le 25 juin 1998 par la France sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel, et l'accès à la justice en matière d'environnement

Textes consultables depuis le site Internet : <http://www.legifrance.gouv.fr/>

MAIS, NE SONT PAS COMMUNICABLES :

- ↪ les documents administratifs **en cours d'élaboration** (art. 2, loi de 1978)
- ↪ les documents **préparatoires à une décision administrative** (art. 2, loi de 1978)
- ↪ les documents **faisant l'objet d'une diffusion publique** (art. 2, loi de 1978)
mais : « **l'affichage du document n'est pas considéré comme une telle diffusion** » (Conseil CADA n°20003890 du 19 octobre 2000, Préfet de Maine-et-Loire)
- ↪ les documents **pouvant porter préjudice à une personne** (art. 6 II, loi de 1978)
mais : Cf. * (*ci-contre*)
- ↪ les documents **non consultables dans l'intérêt public** (sûreté de l'État, sécurité publique, secret défense, procédures juridictionnelles, infractions fiscales et douanières...) **ou dans l'intérêt de tiers** (vie privée, secrets industriels et commerciaux, procédures contentieuses...) (art. 6, loi de 1978)
mais : Cf. * (*ci-contre*)
- ↪ les documents **réalisés par l'administration pour le compte de personnes ou de sociétés privées** (art. 2, loi de 1978)
- ↪ les documents **non considérés comme "administratifs"** : « *les actes des assemblées parlementaires, les avis du conseil d'État et des juridictions administratives, les documents de la cour des comptes mentionnés à l'article L. 140-9 du code des juridictions financières et les documents des chambres régionales des comptes mentionnés à l'article L. 241-6 du même code, les documents d'instruction des réclamations adressées au Médiateur de la République [...]* ».

En outre, « *l'administration sollicitée n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique* » (art 2, loi de 1978).

COMMENT CONSULTER ?

➤ Il n'y a **aucune explication, ni justification, ni motif à donner.**

➤ Toute exigence contraire de l'administration constitue un **abus de pouvoir.**

➤ La loi n'exige **aucun formalisme** pour demander à une administration communication d'un document administratif.

➤ La demande peut donc être **orale.**

Modèle de demande écrite :

Monsieur Lambert DUGENOUX, adresse...

Lettre recommandée avec AR

Monsieur le Maire,

Dans le cadre de la législation d'accès aux documents administratifs, j'ai l'honneur de vous demander communication de.....dont je vous remercie de me faire parvenir copies à mes frais comme le prévoit la loi.

Ou bien par exemple :

Compte tenu du volume probable des documents concernés, je me déplacerai pour cette consultation à l'adresse du service que vous m'indiquerez et avec lequel je pourrai ensuite convenir téléphoniquement d'une date. Je préciserai sur place lors de cette consultation les pages du document dont je désire copie.

Veuillez agréer,...

Monsieur le (Maire, Préfet,...)

(date)

(signature)

OÙ CONSULTER ?

➤ **La consultation peut s'effectuer partout où se trouve le document.** En effet, l'article 2 de la loi de 1978 est clair : les pouvoirs et administrations publics « *sont tenus de communiquer les documents administratifs qu'ils détiennent* », même s'ils n'en sont pas propriétaires ou auteurs.

Ainsi, après un refus, la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) a émis un avis favorable à la consultation en Préfecture de délibérations municipales transmises par une commune dans le cadre du contrôle de légalité.

(Avis CADA n°20003066 du 24 août 2000, Comité de défense de l'environnement du pays de Rougemont)

* Selon la jurisprudence établie, seules les parties du documents portant atteintes aux intérêts protégés par la loi de 1978 ne sont pas communicables.

L'administration doit communiquer le document en occultant ces parties, si le document reste, après cette suppression, compréhensible.

Il faut que le document existe réellement et pouvoir le désigner.

L'administration n'a aucune obligation légale à faire des recherches pour répondre à une demande imprécise.

La qualité ou les compétences du demandeur sont sans incidence sur son droit à obtenir communication d'un document.

(Avis CADA n°20001114 du 16 mars 2000, DRIRE Haute-Normandie)

L'exigence, par un responsable public tatillon, d'une demande écrite est donc abusive et ne va pas dans le sens de la simplification et de la transparence.

Cependant, dans ce cas, comme dans celui d'une demande orale non satisfaite, on aura toujours intérêt à demander par écrit la communication d'un document (en garder une copie). Il est conseillé d'adresser la demande en recommandé avec accusé de réception postal.

On peut aussi déposer sur place une demande écrite et faire attester sur une copie de sa date de réception voire d'un refus oral immédiat si c'est le cas.

➤ Au plan pratique, il n'est pas toujours utile de demander copie de tout un **volumineux document** (Économisons le papier, pitié pour les forêts !).

➤ Il est souvent préférable d'aller **consulter sur place** le document (et de demander à ce moment-là copies des pages intéressantes).

➤ Il est également possible de demander copie du document **sur support informatique** (disquette, CD-Rom ou Internet).

➤ L'article 4 de la loi de 1978, donne droit à :

- ↪ la « **consultation gratuite sur place** » (sauf si la préservation du document ne le permet pas)
- ↪ la « **délivrance d'une copie facilement intelligible sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou sur papier, au choix du demandeur dans la limite des possibilités techniques de l'administration et aux frais de ce dernier, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction, dans des conditions prévues par décret** ».

➤ Rien n'interdit :

de prendre des photos numériques d'un document, ce qui a pour avantage d'être rapide et évite d'avoir à payer quoi que ce soit, ou d'attendre la réalisation des photocopies.

➤ **Attention** : L'article 10 de la loi de 1978 interdit « de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents communiqués ».

Pour la communication de dossiers volumineux, la CADA a précisé que l'administration pouvait « inviter le demandeur à consulter les documents sur place et à opérer une sélection de ceux dont il souhaite obtenir une copie ». Si le demandeur maintient sa demande de l'intégralité du dossier, elle peut « établir le montant de la reproduction et exiger le paiement préalable de ces frais ». Enfin, si elle n'a pas les moyens techniques de dupliquer de grands documents, elle peut « les faire reproduire par un sous-traitant extérieur et facturer l'intégralité des frais au requérant ».

(Conseil CADA n°20001209 du 16 mars 2002, Préfet du Val-de-Marne)

La CADA rappelle également qu'un document : « peut être communiqué par l'Internet dans la mesure où l'administration en dispose sur support informatique et qu'elle est connectée au Réseau » et que « l'éventuel manque de contrôle sur l'utilisation ultérieure des documents transmis par cette voie ne saurait faire obstacle à leur communication ».

(Conseil CADA n°20002031 du 11 mai 2000, président du syndicat d'agglomération nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines)

QUE FAIRE EN CAS DE REFUS ?

➤ Qu'il soit **exprès** ou **tacite**, le refus peut être contesté **pendant 2 mois*** par une saisine de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA).

➤ La saisine de la CADA est **obligatoire** avant tout recours devant la **juridiction administrative** (art. 5, loi de 1978).

La CADA est un organisme public indépendant chargé de donner des avis en la matière. Cette formalité est gratuite. Elle s'effectue par l'envoi d'une simple lettre, accompagnée des copies des justificatifs.

La CADA dispose d'un délai d'un mois pour rendre son avis et en informer par courrier à la fois le demandeur et l'administration. En réalité ce délai est souvent dépassé.

A la suite d'un avis rendu par la CADA, l'administration doit prendre une décision dans les 2 mois. S'il est favorable, elle communique en général le document sollicité.

* pour les administrations de l'État et les collectivités territoriales, ce délai de recours de 2 mois n'est opposable au demandeur que si l'administration a informé le demandeur par écrit, à un moment donné (lettre d'accusé de réception ou lettre de refus), des délais et voies de recours contre sa décision.

CE QUE DOIT FAIRE L'ADMINISTRATION :

Dès réception de la demande, l'administration dispose d'un **déla**i d'un mois pour :

- ↪ **permettre la consultation et informer le demandeur des modalités** : lieu, date, horaire, réalisation et coût des copies
- ↪ **ou notifier au demandeur son refus par écrit** : c'est un « **refus exprès** »
- ↪ **ou ne pas répondre**. Au terme d'un mois de non réponse de l'administration, son silence vaut alors **décision de refus** : c'est un « **refus tacite** ».

L'administration **ne peut** se retrancher derrière l'impossibilité d'encaisser le règlement des copies (absence de régie de recette pour une collectivité) pour ne pas reproduire les documents. **Elle doit alors les reproduire gratuitement**.

(Avis CADA du 10 septembre 1988, Baraduc).

Les frais autres que le coût de l'envoi postal ne peuvent excéder des montants définis par arrêté du Premier ministre. En 2003, selon l'arrêté ministériel en vigueur du 1er octobre 2001, ces coûts sont fixés à 0,18 € par page (format A4, noir et blanc), 1,83 € pour une disquette et 2,75 € pour un CD-Rom.

Il peut également arriver qu'une demande ait été adressée par erreur à une autorité administrative incompétente. Dans ce cas, l'article 20 de la loi du 12 avril 2000 prévoit que :

« Cette dernière la transmet à l'autorité administrative compétente et en avise l'intéressé »

« Le délai au terme duquel est susceptible d'intervenir une décision implicite de rejet court à compter de la date de réception de la demande par l'autorité initialement saisie. Le délai au terme duquel est susceptible d'intervenir une décision implicite d'acceptation ne court qu'à compter de la date de réception de la demande par l'autorité compétente. »

« Dans tous les cas, l'accusé de réception est délivré par l'autorité compétente. »

Modèle de saisine de la CADA :

Monsieur Lambert DUGENOUX, adresse...

**Monsieur le Président de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs
35, rue Saint-Dominique
75700 PARIS 07 SP**

(date)

Monsieur le Président,

Par lettre du ..., j'avais demandé communication de ..., à ... (Mairie, Préfecture,...)

Formulation possible en cas de refus écrit :

C'est à tort qu'un refus en date du ... m'a été opposé. (On peut ici contester le ou les motifs de refus par des arguments juridiques). **Je sollicite donc l'avis de la CADA.**

Formulation possible en cas d'absence de réponse au bout d'un mois :

Selon l'accusé de réception postal, la ... (Mairie, Préfecture,...) a reçu ma demande le ... Sans réponse 1 mois plus tard, je sollicite donc l'avis de la CADA sur ce refus tacite.

Veuillez agréer,...

(signature)

Pièces jointes : - courrier de demande insatisfaite
- copie du recommandé et de l'accusé de réception postal
- lettre de refus (sauf si absence de réponse)

RECOURS DEVANT LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

➤ Après avis de la CADA, la nouvelle décision de l'administration devient cette fois juridiquement effective. Là encore, ce peut être :

- un **refus exprès** (notifié par écrit au demandeur) **qui est attaquant pendant 2 mois.**
- **ou un refus tacite** (silence de 2 mois). **Dans ce cas, il n'y a pas de délai pour agir.**

➤ Une **requête motivée** est envoyée au Président du Tribunal Administratif de la région de l'administration concernée.

➤ Il lui est demandé **d'annuler pour abus de pouvoir le refus d'accès à un document légalement communicable**, mais aussi d'enjoindre l'administration de communiquer le document sous un certain délai, avec fixation d'une astreinte de ... € par jour de retard au profit du demandeur.

Le concours d'un avocat **n'est pas obligatoire, mais il est vivement conseillé** dans une telle procédure, afin d'obtenir l'aide d'une personne initiée aux arcanes du contentieux administratif, où la forme est aussi importante que le fond !

La requête, déposée en 4 exemplaires, doit comporter en annexe l'ensemble des pièces justificatives, énumérées dans un **bordereau signé**. Un timbre fiscal à 15 € doit figurer sur l'exemplaire original.

L'article 7 de la loi du 17 juillet 1978 prévoit que « *lorsqu'il est saisi d'un recours contentieux contre un refus de communication d'un document administratif, le juge administratif doit statuer dans le délai de six mois à compter de l'enregistrement de la requête* ».

LISTE INDICATIVE DE QUELQUES DOCUMENTS ADMINISTRATIFS POUVANT CONCERNER L'ENVIRONNEMENT ET ACCESSIBLES DE PLEIN DROIT SAUF OBSERVATIONS CONTRAIRES*

EAU

Analyses périodiques de l'eau du robinet (mairie ou DDASS)
(Avis CADA n°20002827 du 27 juillet 2000, particulier / DDASS du Lot)

Arrêté préfectoral de mise en protection d'un captage
(Avis CADA n°19990709-AF du 4 mars 1999, CPEPESC / Préfet du Gard)

Liste des points de captage d'eau sur le secteur géographique d'un syndicat intercommunal
(Avis CADA n°20002827 du 27 juillet 2000, particulier / DDASS du Lot)

Rapports, comptes rendus de visite, analyses, bilans de fonctionnement annuels établis par le SATESE (service du Conseil Général) sur le fonctionnement de la station d'épuration, (mairie ou SATESE)
(Avis CADA n°20010832-MT du 22 février 2001, CPEPESC / Conseil général du Jura)
(Avis CADA n°20013247-MT du 28 septembre 2001, CPEPESC / Conseil général du Doubs)

Dossier d'une station d'épuration
(Avis CADA du 24 septembre 1988, Huet / Assoc. Agir pour l'environnement)

Plan du réseau d'assainissement

Rapport annuel relatif au prix de l'eau et à la qualité du service public de l'eau (après délibération du conseil)

Plan de Prévention contre les Risques d'Inondation (PPRI) dans les zones où il existe (mairie; préfecture)
(Avis CADA n°20011591 du 19 avril 2001, avocat d'un particulier / Préfet de l'Oise)

DOCUMENTS DES SERVICES DE L'ETAT

Dans chaque préfecture existe un Recueil des Actes Administratifs (RAA) où doivent figurer les arrêtés préfectoraux consultables pour le public. Ils sont, pour la plupart, accessibles en ligne sur les sites Internet des Préfectures. (Adresses disponibles sur <http://www.service-public.fr/> rubrique "sites Internet publics locaux")

Diverses **fiches thématiques**, ainsi qu'une **sélection d'avis et de conseils** (avec recherche possible par mots-clés) sont disponibles sur le site Internet de la CADA :
<http://www.cada.fr>

DOCUMENTS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Delibération d'une collectivité territoriale ainsi que les documents s'y rapportant
(Avis CADA du 14 mars 1996, Maire de Lyon)

Registre des délibérations (qui regroupe dans l'ordre chronologique les délibérations)
(Avis CADA du 6 mars 1997, Lemmonier)

Tous dossiers et documents préparatoires remis aux élus pour la préparation d'une séance de délibération (après la tenue la délibération), y compris une lettre lue devant l'assemblée

Tous les documents budgétaires et annexes, de même que les analyses financières, les documents comptables liés aux recettes et dépenses publiques : devis (dès lors que la commande a été passée), factures d'achat (dès lors qu'elles sont mandatées), mandats de paiement, titres de recette, livres comptables, bilan financier d'une opération

Convention passée par la collectivité

Rapports et études détenus (après la décision s'ils ont été réalisés à cette fin)

Dossiers de marchés publics (après attribution)
(Conseil CADA n°20002468 du 22 juin 2000, Président du Syndicat Intercommunal du Bassin Versant du Gestas)

Déclarations contractuelles concernant les emplacements publicitaires
(Avis CADA n°20003283 du 24 août 2000, particulier / Maire de Vannes)

Rapport et mesures de nuisances sonores
(Avis CADA n°20002795 du 6 juillet 2000, particulier / Maire de La Turballe)

L'article L. 2121-26 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) prévoit également que "toute personne physique ou morale a le droit de demander communication sur place 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. Chacun peut les publier sous sa responsabilité. Ces dispositions s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes".

Cadastre : La matrice cadastrale est accessible, non pas en temps que document administratif, mais directement selon « l'usage établi », aux services du cadastre ou à sa copie en mairie.

LEGISLATIONS "EAU" et "INSTALLATIONS CLASSEES"

L'application de ces deux législations environnementales est placée sous l'autorité directe du Préfet. C'est donc à la Préfecture que l'on pourra se procurer les documents administratifs concernés.

Autorisations ou déclarations, et récépissés des opérations soumises aux législations "EAU" et "INSTALLATIONS CLASSEES"

Arrêté préfectoral de mise en demeure d'un exploitant d'installation ou d'aménagement

Mesures ou études imposées par arrêté préfectoral

Plan d'Opération Interne (POI) et Plan Particulier d'Intervention (PPI) d'une installation industrielle

Résultats de mesures et contrôles sur les flux de pollution et les rejets d'établissements industriels (sauf quand ils sont de nature à porter atteinte au secret industriel ou commercial)
(Circulaire du 10 juin 1982 relative au droit à l'information en matière de pollution)

Courriers divers adressés aux exploitants et pouvant notamment concerner des procédés de fabrication ou décrire des dysfonctionnements relevés par l'inspection des installations classées (sous réserve, le cas échéant, de l'occlusion des mentions couvertes par le secret en matière industrielle et commerciale)
(Conseil CADA n°20001114 du 16 mars 2000, DRIRE Haute-Normandie)

Résultats d'analyses d'échantillons (lait) réalisées par les services vétérinaires au voisinage d'un incinérateur (recherche de polluants)
(Avis CADA n°19994167-BK du 11 janvier 2000, CPEPESC / Services Vétérinaires du Jura)

Plan d'épandage des boues de la station d'épuration d'une installation classée
(Avis CADA n°20031810-LV du 26 mai 2003, CPEPESC / Préfet du Doubs)

Enquête publique relative à une installation classée : rapport du commissaire-enquêteur, conclusions motivées consignées sur le registre (après la prise de la décision définitive)
(Conseil CADA n°19931689 du 6 juillet 1993; Maire de La Palme)



URBANISME

Cahier d'enregistrement des demandes de permis de construire (mairie)
(Avis CADA du 20 novembre 1997, Maire de Ternay)

Dossier complet d'un permis de construire délivré (mairie)

Carte communale, Plan d'Occupation des Sols (POS) ou Plan Local d'Urbanisme (PLU), Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), ainsi que tout le dossier d'élaboration (après l'approbation)

Certains documents sont communicables tout au long de l'élaboration du PLU : le dossier relatif à l'ancien POS, la convention commune/Etat pour la mise à disposition des services de la DDE, les échanges de courriers que le projet a pu susciter entre la municipalité et les services de l'Etat, et les prescriptions préfectorales relatives à l'élaboration du PLU.

Dossier d'enquête publique sur un projet (ou révision) de PLU :

Pendant l'enquête, la loi de 1978 ne s'applique pas et le dossier n'est communicable que dans la forme prévue par les textes qui organisent l'enquête.
(Avis CADA du 3 octobre 1996, Maire de Villeneuve-les-Avignon)

Après l'enquête, le dossier est communicable (dès la clôture de l'enquête) ainsi que les conclusions et le rapport du commissaire-enquêteur (dès leur remise à l'autorité compétente).
(Avis CADA n°20002052 du 25 mai 2000, Association des Amis de la Vallouise / Maire de Vallouise)

*Attention aux références d'avis anciens (antérieurs à 2000) qui ont pu évoluer en fonction de la jurisprudence et de la publication de nouveaux textes.