



Réunion CFMEL 4^{ème} trimestre

Les relations du public avec l'administration : Traitement des demandes, accès aux documents administratifs après la réforme des relations entre administrations et citoyens

Sophie VAN MIGOM - Vincent GUEVARA

Mardi 15 novembre à Roquebrun

Lundi 05 décembre à Pérois

Jeudi 17 novembre à St Mathieu de Trévières

Jeudi 08 décembre à Nébian

Mardi 22 novembre à Loupian

Mardi 13 décembre à Aigne

Jeudi 24 novembre à Valras-Plage

Jeudi 15 décembre à Soubès

Retrouvez toutes nos formations sur www.cfmel.fr

I. La réforme des relations entre administration et citoyen

Le contenu de la réforme

Les objectifs de la réforme



Le contenu de la réforme

- ▶ Le choc de simplification
- ▶ Le code des relations entre le public et l'administration
- ▶ La réforme des textes fondateurs
- ▶ L'impact du numérique

Le choc de simplification

- ▶ Une volonté présidentielle devenue priorité gouvernementale

- ✓ Discours du Président 28 mars 2013
- ✓ Programme de simplification
- ✓ Mise en œuvre d'expérimentations



- ▶ Les axes du choc de simplification :
 - ✓ Simplification des démarches des entreprises
 - ✓ Accès au droit des citoyens
 - ✓ Simplification du travail administratif

Le choc de simplification

▶ Programme « Dites le nous une fois »



- ✓ Eviter la redondance des informations relatives à l'identité et aux coordonnées des entreprises et des administrés
- ✓ Permettre la transmission et la réutilisation de ces informations entre administrations

▶ Règle du silence vaut acceptation

Loi du 12 novembre 2013

Application différée pour les collectivités territoriales



Le code des relations entre le public et l'administration

- ▶ Ordonnance du 23 octobre 2015 et décret du 23 octobre 2015

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016

▶ Objectifs :

- ✓ Regrouper les textes fondateurs
- ✓ Codifier à droit constant
- ✓ Intégrer les règles issues de la jurisprudence
- ✓ Apporter des précisions au régime des actes administratifs



Code des relations
entre le public
et les administrations



Le code des relations entre public et administration

Livre I Echanges avec l'administration

Livre II Actes unilatéraux

Livre III Communication des documents administratifs et réutilisation des informations publiques

Livre IV Règlement des différends

Livre V Dispositions relatives à l'Outre Mer

Les textes fondateurs des relations entre administration et citoyen

- ▶ **Loi du 6 janvier 1978** : Informatique, fichiers et libertés; création de la CNIL
- ▶ **Loi du 17 juillet 1978** : Communication des documents administratifs; création de la CADA
- ▶ **Loi 11 juillet 1979** : Motivation des actes administratifs et amélioration des relations entre l'administration et le public
- ▶ **Loi du 12 avril 2000 dite « DCRA »** : Droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations
- ▶ **Décret du 6 juin 2001**: Modalités de l'accusé réception
- ▶ **Loi du 17 mai 2011** de simplification et d'amélioration de la qualité du droit
- ▶ **Loi du 12 novembre 2013** habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre administration et citoyens : Règle du « silence vaut acceptation »

La réforme des textes fondateurs

- ▶ La notion de « **citoyen** » est élargie à celle de « **public** ».

Toute personne physique et **toute personne morale** de droit privé.

Sont inclus : les agents publics sauf dispositions contraires .

Sont exclues : les personnes publiques, et les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public lorsqu'est en cause l'exercice de cette mission.

- ▶ La notion d'Administration englobe désormais **les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public administratif**.

La réforme des textes fondateurs

- ▶ Le régime des actes administratifs est précisé.
 - ✓ La règle du « silence vaut acceptation » réforme la notion de décision implicite.
 - ✓ Le régime du retrait et de l'abrogation des décisions administratives est unifié.
 - ✓ Les modalités d'entrée en vigueur des actes réglementaires des collectivités territoriales est désormais fixé au lendemain de leur publication.
- ▶ Le traitement des demandes est simplifié.

La république numérique

Loi du 7 octobre 2016 – Application immédiate

- ▶ L'Etat doit mener une réflexion sur une stratégie de développement des usages et services numériques et proposer un document-cadre.

- ▶ Un service public de la donnée est créé : l'open data sectoriel



- ✓ Mise en ligne gratuite des décisions des juridictions judiciaires et administratives.
- ✓ Mise en place par la Sécurité routière, par Enedis, GRDF et l'administration fiscale de bases de données accessibles.

La république numérique

▶ Ouverture de l'accès aux données publiques

- ✓ Echanges de données entre administrations à titre gratuit;
- ✓ Mise à disposition gratuite de données publiques de référence pour faciliter leur réutilisation par toute personne;
- ✓ Mise en ligne des documents administratifs demandés (réforme du régime de communication des documents administratifs);
- ✓ Obligation de publication en ligne de certains documents pour les communes de plus de 3500 hab. :
 - Bases de données numériques et leur mise à jour, dont la diffusion publique n'est pas prévue ou présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental;
 - Documents communicables existant sous la forme numérique, leur mise à jour et le répertoire des documents communiqués.

La république numérique

▶ Protection des droits dans la société numérique

- ✓ Les obligations de loyauté, de clarté et de transparence s'imposent aux acteurs de l'internet.
- ✓ Le respect de la vie privée en ligne :
 - Droit pour toute personne de décider et de contrôler les usages faits de ses données à caractère personnel (effacement de données);
 - Confidentialité des correspondances électroniques privées;
 - Création d'un statut des données à caractère personnel après la mort;
 - Maintien de la connexion internet dans le logement en cas de factures impayées.

La république numérique

▶ Création du coffre fort numérique

Il s'agit d'un service proposé par un fournisseur d'accès, dont l'objet est :

« la réception, le stockage, la suppression et transmission de données et de documents électroniques en garantissant leur intégrité et leur exactitude, l'identification de l'utilisateur, la garantie d'accès exclusif au contenu aux seuls personnes autorisées par l'utilisateur, de donner la possibilité de récupérer les documents stockés dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement des données.»

▶ Création d'un véritable statut de l'accusé réception numérique (décret d'application attendu pour mars 2017)

I. La réforme des relations entre administration et citoyen

Le contenu de la réforme



Les objectifs de la réforme

Les objectifs de la réforme

- ▶ Renforcer la simplification
- ▶ Améliorer la transparence
- ▶ Accélérer la dématérialisation



Renforcer la simplification des relations entre administration et public

- ▶ Simplifier l'accès aux règles de droit édictées par les collectivités territoriales:
 - ✓ Par la codification au sein du CRPA.
 - ✓ Par la modernisation de la consultation des JO.
 - ✓ Par la rénovation des maisons de service public.



Les maisons de service public

- ▶ Il s'agit d'un espace mutualisé réunissant plusieurs opérateurs publics notamment en matière d'emploi et de services sociaux en milieu rural et urbain.

Mise en œuvre au 1^{er} janvier 2016 – Loi NOTRe

- ▶ Objectifs des maisons de service public:
 - ✓ Permettre d'améliorer l'accès du public aux services publics par l'accueil physique, l'accompagnement dans les démarches administratives et les procédures téléphoniques et électroniques,
 - ✓ Maintenir un service public de proximité dans les communes,
 - ✓ Condition d'implantation : Combler un déficit de services.

Les maisons de service public

- ✓ Une convention-cadre est signée avec les partenaires :
Pôle Emploi, CAF, CNAM, MSA, CNAV, GRDF et La Poste



- ✓ Le Financement :
 - Création d'un fonds de financement pour accélérer l'implantation des MSAP;
 - Prise en charge à 50% des frais de fonctionnement par l'Etat;
 - Projet éligible à la DETR pour 2016.

Renforcer la simplification des relations entre administration et public

- ▶ Simplifier la saisine de l'administration pour obtenir une décision
- ✓ **Mise en œuvre de l'obligation de retransmission des demandes mal dirigées :**
 - L'administration destinataire renvoie la demande auprès de l'administration compétente et en avise le demandeur;
 - C'est l'administration compétente qui accuse réception de la demande.
- ✓ **Echanges entre administrations de données strictement nécessaires au traitement de la demande :**
 - Il s'agit d'informations ou de données détenues par une autre administration;
 - L'administration en informe le demandeur et lui indique qu'il détient un droit d'accès et de rectification en la matière.



Améliorer la transparence des relations entre administration et public

► Association du public aux décisions prises par l'administration

« Lorsque l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics ».

Article L 131-1 CRPA



Améliorer la transparence des relations entre administration et public

- ✓ Référendum sur tout projet d'acte administratif relevant de la compétence de la collectivité :
- Le référendum est à l'initiative, soit de l'assemblée délibérante, soit de l'exécutif (hors décisions individuelles).
- Une délibération définit les modalités d'organisation et fixe le jour de scrutin et un dossier d'information est mis à la disposition du public.
- Les frais d'organisation sont des dépenses obligatoires.

Le projet est adopté par référendum à la majorité des suffrages exprimés et si la participation dépasse 50% des électeurs inscrits.



Les référendums locaux sont interdits en période pré-électorale et le jour du scrutin.

Améliorer la transparence des relations entre administration et public

- ✓ Consultation locale à valeur d'avis sur une décision que la collectivité envisage de prendre:
 - L'initiative peut relever d'1/5 des électeurs inscrits dans la commune.
 - La décision de lancer une consultation appartient au conseil municipal qui fixe les modalités et le jour du scrutin.
 - Les frais d'organisation de la consultation sont des dépenses obligatoires.
 - La consultation peut être limitée aux seuls électeurs d'une partie du territoire, concernés par le projet.



Les électeurs répondent par OUI ou NON, il s'agit d'un simple avis.

Améliorer la transparence des relations entre administration et public

NOUVEAU!

- ✓ Consultation du public à l'initiative de la collectivité pour élaborer un projet ou un acte

Modalités:

- Obligation de rendre publique les modalités de la consultation,
- Mise à disposition du public des informations utiles,
- Délai raisonnable pour permettre la participation du public,
- Rendu compte public des résultats ou des suites envisagées au moment voulu par la collectivité.

Améliorer la transparence des relations entre administration et citoyen



✓ Consultation sur internet



Modalités :

- Information par tout moyen des modalités de la consultation,
- Publication d'un avis de consultation sur le site internet de la collectivité avec indication des dates d'ouverture et de clôture et en annexe le projet d'acte concerné et une notice explicative,
- Durée de la consultation : 15 jours minimum,
- Synthèse des observations publiée sur le site internet au plus tard au jour de signature de l'acte concerné.

Améliorer la transparence des relations entre administration et citoyen

- ▶ Le droit du citoyen de connaître l'identité de l'agent qui traite sa demande.
- ▶ Le droit du public d'accéder aux avis préalables avant la prise de décision.
- L'objectif est de donner la possibilité au demandeur de modifier ou compléter sa demande au vu des avis rendus, et de réduire les délais pour obtenir une décision.
- Les modalités relèvent du régime d'accès des documents administratifs.



Accélérer la dématérialisation des relations entre administration et citoyen

▶ Les télé services

- ✓ Les formulaires obligatoires mis en ligne par l'Etat



Depuis le 7 novembre 2016, les collectivités territoriales ont la possibilité de mettre en place des télé services.

- ✓ La mise en ligne est gratuite
- ✓ La saisie en ligne est une garantie d'instruction de la demande



Accélérer la dématérialisation des relations entre administration et citoyen

▶ Le dialogue électronique



Application au 7 novembre 2016 - Décret du 20 octobre 2016

- ▶ Droit pour toute personne de saisir l'administration par voie électronique pour formuler, une demande, une déclaration ou solliciter une information ou un document.
- ▶ Faculté pour toute personne d'adresser un document par voie dématérialisée à l'administration, si un procédé électronique est en place.

Accélérer la dématérialisation des relations entre administration et citoyen

► Certaines démarches administratives ne relèvent pas du dialogue électronique :

- Les échanges de l'administration avec ses agents;
- Les cas relevant de motif d'ordre public, de défense ou de sécurité nationale;
- Lorsque la présence de l'administré est requise;
- Pour des motifs de bonne administration précisés par décrets.



Un décret du 4 novembre 2016 prévoit des exceptions définitives et des exceptions applicables au 7 novembre 2018.

Accélérer la dématérialisation des relations entre administration et citoyen

► Pour être valable la saisine électronique doit :

- ✓ Permettre l'identification du demandeur ;
- ✓ Utiliser une télé procédure, un formulaire contact ou une adresse électronique dédiée mise en place par la collectivité;
- ✓ Accusé d'enregistrement électronique instantané ou différé à un jour;
- ✓ Garantie d'instruction sans solliciter de confirmation de la demande par un autre type de saisine.



La réponse de l'administration n'est pas forcément sous forme électronique.

Accélérer la dématérialisation des relations entre administration et citoyen

► Obligation d'information du public de la mise en place des services de dialogue électronique:

- ✓ Information du public de la mise en place des procédures dématérialisées : télé procédure, formulaire contact, adresse électronique dédiée.
- ✓ Par tout moyen s'agissant des télé procédures : diffusion auprès du public.



A défaut d'information du public, tout type de saisine devra être traité.

La dématérialisation des marchés publics

- Dématérialisation totale et gratuite des marchés publics, quels que soient leur forme et leur montant.
- La collectivité doit mettre en place un profil acheteur afin de mettre en ligne les documents de consultation et réceptionner les documents transmis par les candidats

Décret du 25 mars 2016 –
Application au 1^{er} octobre 2018



La dématérialisation des marchés publics

- ▶ Le candidat peut imposer à la collectivité de remettre des documents par voie électronique.
- Déjà obligatoire pour les marchés de fourniture de matériel informatique et de services informatiques > 90 000 euros.
- Dérogations possibles si la collectivité ne dispose pas des outils ou dispositifs numériques nécessaires (hors matériel ou application ordinaire).
- Exception : marchés sociaux, marchés négociés sans publicité et mise en concurrence.

II. Le traitement des demandes du public

L'instruction des demandes

La prise de décision

Les recours



L'instruction des demandes

- ▶ Le dépôt
- ▶ L'accusé réception
- ▶ Les demandes irrégulières ou incomplètes
- ▶ Les délais d'instruction



L'instruction des demandes du public : le dépôt

- ▶ Le dépôt de la demande
- ✓ Date du dépôt : jour d'envoi, le cachet de la poste fait foi.
- ✓ Dépôt électronique : date figurant sur l'accusé réception.



C'est le point de départ du délai d'instruction, au terme duquel intervient une décision explicite ou implicite.



En cas de transmission d'une demande mal dirigée par une autre administration :

- Si la décision implicite équivaut à un rejet, le point de départ est la date du dépôt devant l'administration initialement saisie.
- Si la décision implicite est une acceptation, le point de départ est la date de réception par l'autorité compétente.

L'instruction des demandes du public : le dépôt



▶ Le contenu du dossier

✓ Allègement du nombre de documents sollicités:

- Les pièces déjà produites n'ont pas à être redéposées.

Conditions : le demandeur indique quand et auprès de qui le document a déjà été déposé et délivre une attestation sur l'honneur de l'exactitude de ces documents.

- Le justificatif de domicile n'est plus requis pour appuyer le certificat de domicile

Dérogations : procédures en matière de nationalité, de visas, d'attestation de séjour, d'inscription sur les listes électorales ou dans un établissement scolaire.

- La production de certains justificatifs n'est plus exigée, lorsque des documents suffisants ont déjà été produits – Article R 113-5 CRPA.

L'instruction des demandes du public : le dépôt

- ✓ Prise en compte des pièces d'état civil quelque soit leur date de délivrance.

- ✓ Suppression de la certification conforme des pièces photocopées accompagnant la demande.

- ✓ Dispense de la légalisation ou de la certification des signatures sur les pièces produites.



En cas de doute sur la validité des pièces, l'administration notifie au demandeur une demande motivée de présenter l'original.

L'instruction des demandes : l'accusé réception

▶ Obligation d'accuser réception de la demande

- ✓ Par écrit.
- ✓ Contenu:
 - Mention de la date de dépôt,
 - Indication des nom, adresse postale voire électronique et numéro de téléphone du service chargé du dossier,
 - Mention, le cas échéant, les pièces et informations complémentaires à produire et du délai dans lequel elles peuvent être déposées.
- ✓ Délai : aucun.
- ✓ Indication des voies et délais de recours à l'encontre de la décision, en cas de décision implicite.
- ✓ Mention de la possibilité de recevoir une attestation de décision d'acceptation.



L'instruction des demandes : l'accusé réception

▶ Dérogations :

- ✓ Demandes abusives par leur fréquence et leur intensité,
- ✓ Délai de réponse imparti trop court,
- ✓ Demande d'informations ou de documents.

▶ L'accusé de réception électronique

Applicable au 7 novembre 2016 – Décret du 20 octobre 2016

- ✓ Obligatoire en cas de saisine par voie électronique;
- ✓ Contenu identique à l'accusé de réception classique;
- ✓ Instantané ou différé au plus tard dans les 10 jours ouvrés à compter de la réception de la demande.

L'instruction des demandes du public : les demandes irrégulières ou incomplètes

- ▶ L'administration doit systématiquement régulariser la demande.
- ▶ Le demandeur doit être informé de façon exhaustive des pièces complémentaires à fournir, du délai imparti, et des motifs de régularisation.
- ▶ La régularisation doit intervenir dans les délais d'instruction impartis.



Pas de prorogation des délais si un texte ne le prévoit pas.
Une fois les délais d'instruction échus, une décision implicite est formée.

L'instruction des demandes du public : les demandes irrégulières ou incomplètes

- ▶ En cas de dossiers incomplets :
 - ✓ Indiquer en retour les pièces et informations manquantes exigées par les textes en vigueur;
 - ✓ Fixer un délai pour leur réception.
- ▶ En cas d'irrégularité :
 - ✓ Solliciter la régularisation des dossiers en cas de vice de forme ou de procédure régularisable;
 - ✓ Demander la régularisation dans les délais de traitement impartis.

Les délais d'instruction

▶ Droit commun

2 mois à compter
de la date du dépôt

Article L 231-1
CRPA

▶ Dérogations

1 mois

Accès aux documents administratifs

3 mois

Décisions spécifiques

4 mois

Si un avis préalable d'expert ou de
commission est requis dans le cadre des
procédures établies par les collectivités
territoriales

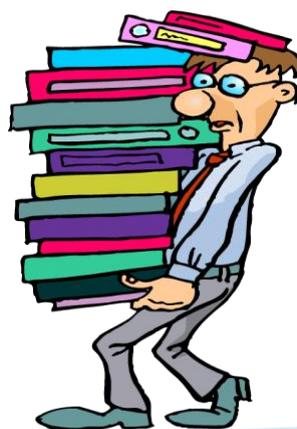
Décrets du 10 novembre 2015,
19 mai et du 25 mai 2016

II. Le traitement des demandes du public

L'instruction des demandes

La prise de décision

Les recours

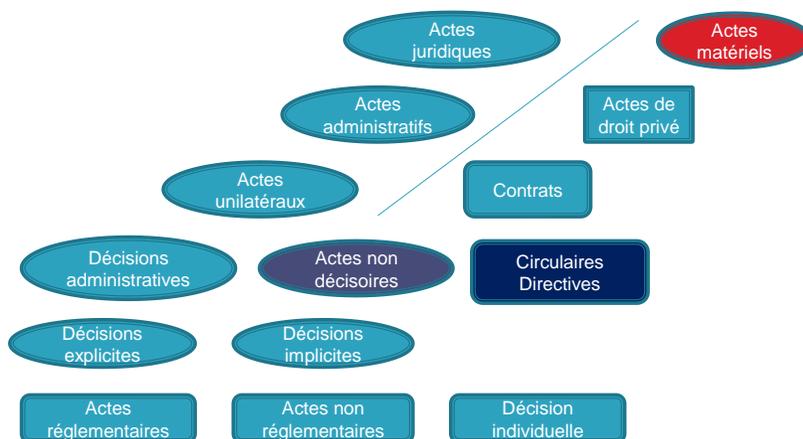


La prise de décision

- ▶ La typologie des décisions
- ▶ La règle du contradictoire
- ▶ Les conditions de validité
- ▶ Le cas des décisions implicites



La typologie des actes pris par l'administration



La règle du contradictoire

- ▶ L'administré a le droit de présenter des observations écrites ou orales **avant** la prise de décision.

- ▶ C'est une obligation substantielle pour :
 - ✓ Toutes les décisions défavorables;
 - ✓ Les décisions prises en considération de la personne.



La règle du contradictoire

- ▶ Mise en œuvre :
 - ✓ L'administration doit laisser un délai suffisant pour :
 - Présenter des observations écrites
 - Recevoir le demandeur, s'il le sollicite.
 - ✓ Le demandeur peut être représenté par un conseil.

- ▶ Exceptions :
 - ✓ Situation urgente ou relevant de circonstances exceptionnelles.
 - ✓ Risque de compromettre l'ordre public.
 - ✓ Cas où une procédure particulière est prévue par la loi.

Les conditions de validité : la forme

- ▶ Indication du nom et de l'adresse administrative de l'agent instructeur.
- ▶ Indication des noms, fonction et signature de l'autorité compétente.



Dispense de signature pour les actes notifiés par télé service;
La signature électronique est admise si l'authentification du signataire et l'authenticité du document est garantie;
Pratique de la signature scannée interdite.

Les conditions de validité : la forme

- ▶ Respect des règles d'entrée en vigueur de la décision administrative :
 - ✓ Publicité ou notification;
 - ✓ Transmission au contrôle de légalité.
- ▶ Indication des voies et délais de recours :

« Conformément aux articles R 421-1 et R 421-5 du Code de justice administrative, je vous indique que cette décision est susceptible de recours administratif auprès de monsieur le maire ou contentieux devant le tribunal administratif territorialement compétent, dans le délai de deux mois à compter de sa notification. »

Les conditions de validité : le fond

- ▶ L'administration prend une décision au vu des circonstances de fait et des règles de droit applicables au jour de la décision.
- ▶ L'administration a l'obligation de motiver ses **décisions défavorables** par des motifs de fait et de droit, sous peine d'annulation.

Le cas des décisions implicites : le principe « silence vaut acceptation »

- ▶ Le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation.

Application au 12 novembre 2015
pour les collectivités territoriales



Mise en place d'un moteur de recherche sur un site internet dédié du ministère de l'intérieur :

www.service-public.fr/demarches-silence-vaut-accord

Les dérogations au principe « silence vaut acceptation »

- ▶ Dérogations prévues par le Code :
5 types de décisions implicites = rejet



1° Les décisions individuelles;

2° La demande qui est régie par une procédure particulière ou équivaut à un recours administratif;

3° La demande qui présente un caractère financier sauf, en matière de sécurité sociale, dans les cas prévus par décret ;

4° Les cas précisés par décret en Conseil d'Etat;

5° Dans les relations entre l'administration et ses agents.

Les dérogations au principe « silence vaut acceptation »

- ▶ Dérogations légales
- ▶ Dérogations au cas par cas fixées par le Conseil d'Etat
- ▶ Dérogations prévues par décrets en conseil des ministres : Décrets du 10 novembre 2015 et du 19 mai 2016



Les dérogations au principe « silence vaut acceptation »

Les cas particuliers pour les communes où le silence vaut rejet



- ✓ Autorisation d'utiliser les locaux communaux pour une association, un syndicat ou un parti politique sur le fondement de l'article L. 2144-3 du CGCT ;
- ✓ Autorisation d'inhumer, d'exhumer à la demande du plus proche parent, de crémation (art. R. 2213-31, 34 et 40 du CGCT) ;
- ✓ Autorisation d'occupation temporaire du domaine public (art. L. 2122-1 du CGCT) ;

Les dérogations au principe « silence vaut acceptation »

- ✓ Autorisation d'un projet soumis à étude d'impact environnemental (art. L 122-1 et s. du Code de l'environnement) ;
- ✓ Décision de branchement des immeubles au réseau d'assainissement (art. L 1331-1 et s. du Code de la santé publique) ;
- ✓ Communication des archives publiques et privées (art. L. 213-1 et s. du Code du patrimoine) ;
- ✓ Décision de branchement au réseau d'eau (art. L. 2224-7-1 du CGCT et L. 332-15 du code de l'urbanisme) ;
- ✓ Délivrance de permis de construire soumis à des autorisations spécifiques ou à l'avis conforme des Bâtiments de France ;

Les dérogations au principe « silence vaut acceptation »

- ✓ Permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale (art. L. 425-4 Code l'urbanisme) ;
- ✓ Certificat d'urbanisme volet b) (art. L. 410-1 du Code de l'urbanisme);
- ✓ Demandes de parution sur les supports de communication de la commune (journal municipal ou site internet);
- ✓ Inscription à un service public dont l'accès est limité en terme de capacité d'accueil : cantine, TAP, EPAD.....

Le délai de réponse imparti est allongé de 2 à 4 mois si un avis de commission est obligatoire.



II. Le traitement des demandes du public

L'instruction des demandes

La prise de décision

Les recours



Les recours du public

- ▶ Les recours administratifs
- ▶ Le retrait de la décision
- ▶ Les recours contentieux



Les recours administratifs

- ▶ **Les recours administratifs, gracieux et hiérarchiques**

Il s'agit des réclamations adressées à l'administration en vue de régler un différend né d'une décision administrative ; soit à l'autorité qui a pris la décision, soit à son supérieur hiérarchique.

- ▶ **Le recours administratif préalable obligatoire**

- ✓ Avant de saisir le juge, le demandeur doit obligatoirement former un recours administratif à l'encontre d'une décision administrative contestée .
- ✓ Le RAPO a pour effet d'interrompre les délais de recours contentieux.

Les recours administratifs

► Les effets des recours administratifs

- ✓ Suspendre les délais de recours contentieux;
- ✓ Permettre une nouvelle instruction de la demande initiale en fonction de la situation de fait et de droit applicable à la date de la décision contestée, si elle est créatrice de droit ; à la date du recours sinon;
- ✓ Solliciter une nouvelle décision de l'administration.



Le silence gardé pendant plus de deux mois vaut rejet.

Les règles d'instruction sont identiques.

Sauf : **motivation** obligatoire en cas de rejet d'une demande sur RAPO, d'un retrait de la décision initiale ou du rejet du recours contre une décision non motivée ; règle du **contradictoire** applicable uniquement en cas de recours des tiers.

Le retrait de la décision

- Le retrait d'une décision n'est envisageable que si elle est illégale.
- Le retrait se distingue de l'**abrogation** par ses effets : l'abrogation entraîne la disparition juridique de la décision pour l'avenir, alors que le retrait implique la disparition juridique de la décision pour le passé et l'avenir.

Le retrait de la décision

▶ Le retrait est encadré par un délai

- ✓ 4 mois à compter de la signature de l'acte ;
- ✓ le délai laissé à l'administration pour se prononcer en cas de RAPO.

Articles L 242-1 et L 243-5 du CRPA

▶ Le retrait intervient sans délai

- ✓ En cas de fraude;
- ✓ A la demande du bénéficiaire si aucune conséquence sur les droits des tiers ou si remplacement par une décision plus favorable ;
- ✓ En cas de non respect des conditions d'octroi d'une subvention.

Articles L 242-2, L 242-3 et L 242-4 du CRPA

Les recours contentieux

▶ Le recours pour excès de pouvoir

- ✓ Les décisions de l'administration peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir;
- ✓ Délai de 2 mois ;
- ✓ Devant le tribunal administratif territorialement compétent.



Les recours contentieux

▶ Le recours du contribuable

« Tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation du tribunal administratif, les actions qu'il croit appartenir à la commune, et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer »

Pour obtenir du Tribunal l'autorisation de plaider :

- ✓ Le contribuable doit prouver sa qualité ;
- ✓ Il doit avoir alerté la commune ;
- ✓ Il ne doit pas disposer d'autres actions contentieuses en son nom propre qui aurait le même résultat.

III. L'accès aux documents administratifs et la réutilisation des informations publiques

L'accès aux documents administratifs

La réutilisation des informations publiques

L'accès aux documents administratifs

- ▶ Le régime de droit commun
- ▶ La Commission d'accès aux documents administratifs
- ▶ Les régimes particuliers de communication

Le régime de droit commun

Abrogée

Codifié dans le Code des relations entre le public et l'administration (article L 300-1 et suivants)

L'applicabilité de ce droit d'accès

Article L 311-1:

« Sous réserve des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6, les administrations 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 »

➔ Un droit qui est donc étendu, mais avec des exceptions.

Les demandeurs

- ▶ Toute personne physique ou morale peut demander communication de documents administratifs:
 - Sans condition de nationalité.
 - Sans condition de domicile.

Les demandeurs

- ▶ Le demandeur n'a pas à motiver sa demande ou à justifier d'un quelconque intérêt à agir.
- ▶ Seules les personnes concernées (ou un de leurs mandataire) peuvent obtenir des documents qui les mettent en cause, elles peuvent demander à ce que leurs observations soient annexées aux documents.

Les demandeurs

- ▶ La qualité de **conseiller municipal** n'octroie pas un droit à communication plus étendu.
- ▶ Lorsqu'ils possèdent une délégation les élus ont accès à tous les documents **dans la limite** des attributions leurs ayant été déléguées.

Les documents communicables

- ▶ Sont communicables les documents administratifs :
 - Qu'ils soient produits ou détenus par une administration publique (Etat, collectivités locales, établissements publics)...



- Ou détenus par des organismes privés chargés d'une mission de service public dès lors qu'ils sont liés à la gestion de ce service.



Les documents communicables

- ▶ Sont des documents administratifs tous :

Dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes, réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions.

- ▶ Le droit à communication ne s'applique qu'à des documents:
 - **Existants**
 - **Achevés**
 - **En possession de l'administration**

Les documents communicables

- ▶ Le droit à communication ne concerne pas les documents:
 - préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration.
 - Qui n'existent pas.
 - Ne sont pas détenus par elle: dans ce cas l'administration doit faire suivre la demande et en aviser le demandeur.

Les documents communicables

- ▶ Le droit à communication ne concerne pas les documents:
 - Qui ont déjà fait l'objet d'une diffusion publique.

Loi du 7 octobre 2016

Les communes de + 3500 habitants doivent publier en ligne:

- ✓ les documents déjà communiqués ;
- ✓ les bases de données, qu'elles produisent ou qu'elles reçoivent, mises à jour de façon régulière ;
- ✓ Les données dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental.



Les documents communicables

▶ Ces documents peuvent être sous forme:

- Ecrite ;



- D'enregistrement sonore ;



- D'enregistrement visuel ;

- Numérique, informatique ;



- Sont également concernées les données contenues dans des fichiers informatiques pouvant être extraites par un traitement automatisé d'usage courant.



Les documents non communicables

▶ Sont incommunicables les documents suivants :

- Actes des assemblées parlementaires ;



- Les avis du CE et des juridictions administratives ;



- Documents de la Cour des Comptes (et des CRC) ;



- Documents préalables à l'élaboration des d'accréditation des personnes et des établissements de santé.



Les documents non communicables

- ▶ Les documents élaborés ou détenus par l'Autorité de la concurrence dans le cadre de ses pouvoirs d'enquête, d'instruction et de décision.



- ▶ Les documents élaborés ou détenus par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique dans le cadre de ses missions.



Les documents non communicables

- ▶ Les documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte:
 - Au secret des délibérations du Gouvernement ;
 - Au secret de la défense nationale ;
 - A la conduite de la politique extérieure de la France :
 - A la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique ;
 - A la monnaie et au crédit public ;
 - Aux procédures juridictionnelles ;
 - A la recherche d'infractions de toute nature ;
 - Aux autres secrets protégés par la loi.



Les documents non communicables

- ▶ Sont non communicables (**sauf aux intéressés**) les documents qui:
 - Portent un jugement de valeur ou une appréciation sur une personne physique nommément désignée ou facilement identifiable.
 - Font apparaître le comportement d'une personne dès lors que ce comportement pourrait lui porter préjudice.

Les documents non communicables

- ▶ Sont non communicables les documents dont la communication porterait atteinte à la:
 - protection de la vie privée.
 - au secret médical.
 - au secret en matière commerciale et industrielle.

Les documents non communicables qui peuvent le devenir



Lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions qui ne sont pas communicables, **mais qu'il est possible d'occulter ou de disjoindre**, le document doit être communiqué au demandeur après occultation de ces mentions

Exemples d'occultation

- ▶ Protection de la vie privée:
 - La CADA considère que relève de la vie privée:
 - la date de naissance ;
 - l'âge, la situation familiale ;
 - les coordonnées personnelles ;
 - les numéros d'immatriculation .
 - Par contre le nom et le prénom ne font pas partie des éléments protégés au titre de la vie privée.

Exemples d'occultation

- ▶ Protection de la vie privée: le cas particulier des agents public:

Sont communicables:

- l'adresse administrative ;
- le statut, les fonctions exercées ;
- le grade et l'échelon ;
- les éléments de rémunérations qui ne dépendent pas de la situation familiale ou de la manière de servir...

Exemples d'occultation

- ▶ Protection du secret industriel et commercial:

- Le secret des procédés.
- Le secret des informations économiques et financières.
- Le secret des stratégies commerciales.

Le cas des marchés publics

- ▶ Les documents d'un marché public sont des documents administratifs.
- ▶ Une fois le marché signé, les documents composant la procédure de passation perdent leur caractère préparatoire et sont communicables à toute personne y compris un candidat évincé.
- ▶ Cette communication doit néanmoins se faire dans le respect du secret en matière industrielle et commerciale.

Le dossier de l'entreprise attributaire

- ▶ Doivent être regardées comme communicables, sous réserve des secrets protégés par la loi:
 - La lettre de candidature (DC1 ou DC2), les certificats (DC7) et la déclaration (DC5)
 - Le prix global de l'offre et les prestations



Les éléments qui reflètent la stratégie commerciale d'une entreprise **ne sont pas communicables**:



Le mémoire technique et le bordereau des prix unitaires

Les modalités de communication

- ▶ Principe du libre choix d'accès: le demandeur a le choix des formes dans lesquelles s'effectue la communication:
 - La consultation gratuite sur place des documents
 - Leur reproduction aux frais de la personne qui les sollicite et l'envoi, à leur domicile ou à l'adresse qu'ils indiquent, par voie postale
 - L'envoi par courrier électronique et sans frais, lorsque le document est disponible sous forme électronique

Les coûts de reproduction

- ▶ Si le demandeur souhaite avoir une reproduction des documents, il est possible d'exiger le paiement des coûts de reproduction et d'envoi postal:
 - Page A4 : 0,18 €
 - Disquette : 1,83 €
 - Cd rom : 2,75 €
- L'intéressé doit être avisé du montant total des frais à acquitter, dont le paiement préalable peut être exigé.
- Le recouvrement des sommes s'opère au travers d'une régie de recettes ou un titre exécutoire.

Les modalités de communication

- ▶ Ce principe de libre droit d'accès peut être aménagé pour respecter le bon fonctionnement de l'administration:
 - Le droit d'accès s'exerce dans la limite des possibilités techniques de l'administration ;
 - L'état de conservation des documents peut justifier une restriction aux modalités d'accès ou de reproduction;
 - La photographie de documents ne peut être acceptée que s'il s'agit du seul moyen ou du moyen le plus commode de communication ;
 - Aucune disposition n'oblige ni n'interdit à l'administration d'utiliser un support fourni par le demandeur ;

➔ Possibilité d'établir un règlement de consultation.

Le règlement de consultation

- ▶ Un règlement de consultation peut être établi, il précisera:

- Les horaires de consultation

LUNDI ET
MARDI
12H-17H

- Le lieu de consultation



- La présence éventuelle d'un agent



A ne pas priver les administrés de leur droit d'accès

Les modalités de communication: la demande

- ▶ La demande formée par l'administré doit être suffisamment précise:
 - La demande ne doit pas être trop générale ;
 - Les documents doivent être précisément énumérés ;
 - Les documents demandés ne doivent pas être trop nombreux ou représenter un volume exorbitant, susceptible d'engendrer des problèmes matériels ;
- ▶ L'administration ne doit pas être contrainte à de nombreuses recherches pour identifier les documents demandés.

Les demandes abusives



- ▶ Une demande est dite abusive lorsqu'elle a manifestement pour objet de perturber le fonctionnement du service public:
 - Un nombre de demandes, un volume de documents demandé important ;
 - Le caractère répétitif et systématique des demandes, notamment sur un même sujet ;
 - La possibilité qu'a eu le demandeur d'accéder au document dans un passé proche ;
 - Le refus de l'intéressé de payer les frais qui lui ont été demandés à l'occasion de précédentes communications.

Le refus de communication

- ▶ La décision de refus de communication peut être:
- ▶ **Expresse:** elle doit alors être motivée et indiquer les voies et délais de recours.
- ▶ **Tacite:** le silence gardé par l'administration, saisie d'une demande de communication de documents, dans un délai de 1 mois, vaut décision de refus.

Le RAPO

- ▶ Le Recours Administratif Préalable Obligatoire.
- ▶ Avant tout recours contentieux (devant le TA) le demandeur doit obligatoirement saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).
- ▶ Cette saisine doit se faire dans un délai de 2 mois à compter de la notification du refus ou de l'intervention du refus tacite.

La Commission d'accès aux documents administratifs



- ▶ La CADA est une autorité administrative indépendante créée par la loi du 17 juillet 1978.
- ▶ Son rôle est de rendre des avis sur le refus opposé par l'administration aux demandes de communication des particuliers, des entreprises ou des associations.
- ▶ La CADA rend en moyenne 5 000 avis par an.

La composition de la CADA

- ▶ Elle est présidée par un Conseiller d'État et comprend dix membres :
 - un magistrat de la Cour de cassation et un magistrat de la Cour des comptes
 - un député et un sénateur
 - un élu local
 - un professeur de l'enseignement supérieur
 - une personnalité qualifiée, membre de la CNIL
 - trois personnalités qualifiées dans des domaines variés

L'avis de la CADA

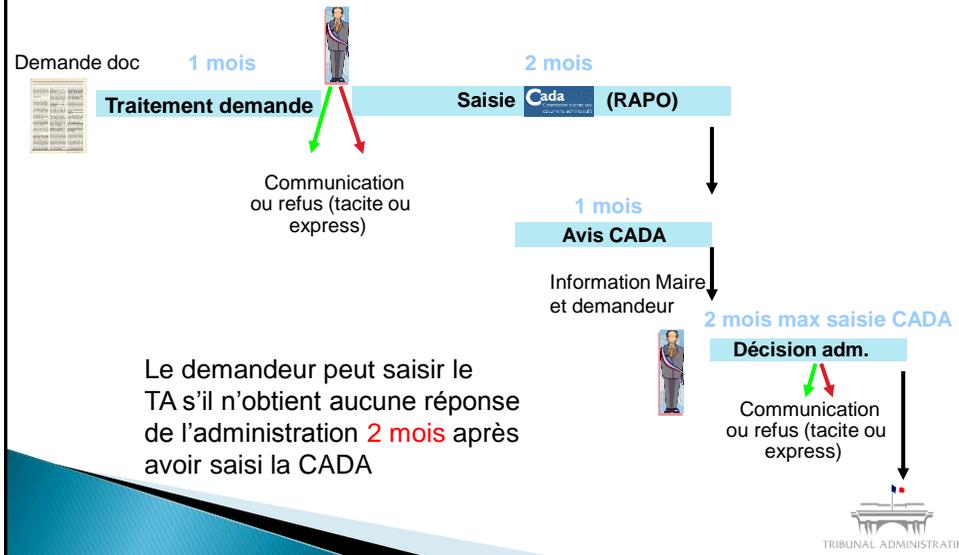
- ▶ Le CADA dispose, à compter du jour de l'enregistrement de la demande, d'un délai d'un mois pour notifier son avis à l'administration et au demandeur.
- ▶ Les avis de la CADA sont dépourvus de caractère contraignant.
- ▶ Ils ne constituent pas des décisions administratives faisant grief.

➔ Vous n'êtes donc pas dans l'obligation de suivre l'avis de la CADA.

L'avis de la CADA

- ▶ L'administration dispose d'un mois à compter de la réception de l'avis de la CADA pour lui faire connaître les suites qu'elle entend donner à la demande.
- ▶ Cependant aucune disposition ne fait obligation à l'administration d'informer le demandeur de sa position.
- ▶ Le silence gardé par l'administration deux mois à compter de l'enregistrement de la demande CADA vaut confirmation de la décision de refus.

Les délais de communication



Les régimes particuliers de communication

- ▶ Ce sont des régimes de communication prévus par d'autres textes.
- ▶ Certains de ces régimes sont plus favorables aux demandeurs.
- ▶ La CADA est compétente pour interpréter la plupart de ces régimes particuliers.

Le Code général des collectivités territoriales

▶ Toute personne physique ou morale peut demander communication:

- des procès-verbaux et délibérations
- des budgets, comptes
- des arrêtés



Cette demande peut également être formulée auprès de la Préfecture

Les documents électoraux



▶ **Les listes électorales:**

- Elles sont communicables dans leur intégralité à tout électeur, tout candidat et tout parti politique.

➔ Les demandeurs doivent attester qu'ils s'engagent à ne pas faire un « usage purement commercial » de ces documents.

➔ Les informations couvertes par le secret de la vie privée (adresse, date et lieux de naissance) sont communicables.

Les documents électoraux



▶ Les listes d'émargements:

- Tout électeur peut se les faire communiquer en préfecture ou sous-préfecture dans un délai de 10 jours après l'élection.

▶ Les procès-verbaux:

- les PV des élections autres que législatives sont communicables à tout électeur jusqu'à l'expiration des délais des recours contre l'élection.

➔ Une fois ces délais dépassés : régime de communication prévu par le CRPA pour les PV.

Le code de l'urbanisme

- ▶ L'article L 213-13 du code de l'urbanisme permet à toute personne de consulter et d'obtenir un extrait du registre des préemptions.
- ▶ L'article L 332-29 confère un droit d'accès au « registre des taxes et contributions d'urbanisme ».

➔ Les conditions d'accès sont les mêmes que pour le régime de droit commun.

Le code de l'urbanisme

- ▶ Article L 132-12:
 - les associations locales d'usagers agréées,
 - les associations agréées pour la protection de l'environnement
 - les communes limitrophes

Sont consultées à leur demande pour l'élaboration des :

- SCOT
- PLU

Les informations environnementales

- ▶ Le code de l'environnement permet un large accès aux « informations » environnementales.
- ▶ Le demandeur n'a donc pas à identifier un document précis et existant.
- ▶ **L'information est communicable même si elle est incluse dans un document préparatoire à une décision de l'administration.**

Les informations environnementales

- ▶ Ces informations relatives à l'environnement sont définies de manière très large:
 - L'état des éléments de l'environnement (l'air, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, la diversité biologique...);
 - Les décisions, les activités susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement;
 - L'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions;
 - Les hypothèses utilisées dans le cadre des décisions relative à l'environnement;
 - Les rapports établis par l'administration sur l'application des dispositions relatives à l'environnement.

Livre des procédures fiscales: le cadastre

- ▶ Tout demandeur peut se voir communiquer le **plan cadastral** de la commune.

- ▶ Concernant les **matrices cadastrales**, sont communicables:
 - les références cadastrales ;
 - l'adresse ou tout autre élément d'identification cadastrale ;
 - la contenance cadastrale de la parcelle ;
 - la valeur locative cadastrale ;
 - les noms et adresses des titulaires de droits sur ces immeubles.

Livre des procédures fiscales: le cadastre

- ▶ Ne sont pas communicables :
 - la date, le lieu de naissance du propriétaire ;
 - les motifs d'exonérations fiscales doivent être occultés avant la communication ;
- ➔ Ce type de demande doit être ponctuelle: maximum cinq par semaine dans la limite de dix par mois.
De plus une demande ne peut mentionner plus d'une commune, plus d'une personne ou plus de cinq immeubles.

Livre des procédures fiscales: le rôle

- ▶ Les contribuables inscrits au rôle des impôts locaux d'une collectivité peuvent obtenir la communication **de la totalité** de celui-ci.



- ▶ Toute personne qui y figure peut se faire communiquer la liste des personnes assujetties à l'impôt sur le revenu, à l'impôt sur les sociétés.

Les archives



- ▶ L'archivage d'un document administratif est sans conséquence sur le droit d'accès dès lors qu'il s'agit d'un document communicable.
 - ▶ Les documents qui comportent des intérêts ou des secrets protégés deviennent communicables passés certains délais qui s'échelonnent de 25 à 100 ans.
- ➔ Une dérogation peut être accordée (article L. 213-3 du code du patrimoine) par l'administration des archives après accord de l'autorité qui a effectué le versement.

III. L'accès aux documents administratifs et la réutilisation des informations publiques

L'accès aux documents administratifs

La réutilisation des informations publiques

Le principe de libre réutilisation des informations publiques

- ▶ Les informations publiques figurant dans des documents administratifs peuvent être utilisées par **toute personne** à **d'autres fins** que celles pour lesquelles elles avaient été élaborées.
- ▶ La réutilisation d'informations publiques est **gratuite**.



Ne sont pas des informations publiques:

- les informations dont l'accès est réservé à certaines personnes.
- les informations contenues dans des documents sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle.

La réutilisation des informations publiques

- ▶ Il n'est pas nécessaire de recueillir l'autorisation de l'administration, sauf dans les cas où elle est subordonnée à la délivrance d'une licence.
- ▶ Les informations publiques ne doivent pas être **altérées**, leur sens ne doit pas être **dénaturé** et les sources et dates de leur dernière mise à jour doivent être mentionnées.
- ▶ L'altération des données est possible si accord de l'administration.

Le respect de la vie privée

- ▶ Les données à **caractère personnel** doivent respecter la loi "Informatique et liberté", elles peuvent être réutilisées avec l'accord de la personne impliquée, si l'administration détentrice du document peut les rendre anonymes.
- ▶ Si la réutilisation n'est possible qu'après anonymisation des données à caractère personnel, l'autorité détentrice y procède à condition que cela n'entraîne pas des **efforts disproportionnés**.

La tenue d'un répertoire

- ▶ Les administrations détentrices d'informations publiques doivent mettre à disposition un répertoire des documents précisant pour chacun d'eux :
 - son titre exact;
 - la date de sa création;
 - les conditions et coût de sa réutilisation;
 - la date et l'objet de sa mise à jour.
- ▶ Lorsque la mairie dispose d'un site internet, ce répertoire est accessible en ligne.

La tenue d'un répertoire

- ▶ La CADA explique que le but n'est pas de dresser une liste complète des documents existants.
- ▶ Mais de faciliter l'identification des documents qui contiennent les informations publiques les plus susceptibles d'être demandées.

La possibilité d'établir une licence

- ▶ Une licence fixe les conditions de la réutilisation des informations publiques comme **le caractère commercial ou non de cette réutilisation** ainsi que les droits et obligations du licencié.
Elle sera accordée par la collectivité au demandeur.
- ▶ Ces conditions ne peuvent apporter de restrictions à la réutilisation que pour des motifs d'intérêt général et de façon proportionnée.
- ▶ Une licence est obligatoire lorsque la réutilisation des informations publiques est soumise au paiement d'une redevance.

Mise en place d'une redevance

- ▶ Le produit de la redevance ne dépasse pas le montant total des coûts liés à la collecte, à la diffusion des informations publiques.
- ▶ Car principe de **gratuité** des informations publiques.
- ▶ Le montant des redevances mentionnées est fixé selon des critères objectifs, transparents, vérifiables et non discriminatoires.
- ▶ A compter du **1^{er} janvier 2017**, l'échange d'informations publiques entre administrations, ne peut donner lieu au versement d'une redevance.



Les sanctions en cas de non-respect des règles de réutilisation

- ▶ Toute personne réutilisant des informations publiques illégalement (réutilisation non commerciale, en violation des conditions de la licence ou en cas de défaut de licence) est passible d'une amende infligée par la CADA (maximum **1 500 €**)
- ▶ Lorsque la réutilisation a été faite à des fins commerciales non autorisées le montant de l'amende est proportionné à la gravité des faits et aux avantages en ayant été tirés (maximum: **1 million €**)
- ▶ En cas de récidive dans les 5 ans d'une condamnation le montant maximum est doublé (**2 millions €**)
- ▶ La CADA peut également interdire à l'auteur de l'infraction la réutilisation d'informations publiques pour une durée de **2** ou **5** ans)



Pour plus d'informations:

- ▶ www.service-public.fr/demarches-silence-vaut-accord
- ▶ www.cada.fr
- ▶ www.cfmel.fr
 - ↳ rubrique assistance juridique/fiches pratiques



Merci de votre attention

Sophie VAN MIGOM Vincent GUEVARA – CFMEL- novembre/décembre 2016