



**HAUT-COMMISSARIAT DE LA REPUBLIQUE
EN POLYNESIE FRANCAISE**

**Direction de l'ingénierie publique
et des affaires communales**
Pôle juridique et financier
Bureau juridique des communes
Affaire suivie par Nadia YON KOUÏ (tél : 54 28 03)
nadia.yonkouï@polynesie-francaise.pref.gouv.fr

N° HC 1739 /DIPAC/PJF/BJC

Papeete le

26 NOV. 2012

Le haut-commissaire de la République en Polynésie française

à

Mesdames et messieurs les maires

Messieurs les présidents des groupements de communes
s/c Madame et messieurs les chefs des subdivisions administratives

Objet : Les droits des usagers.

Réf : - Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal ;
- Loi n° 2000- 321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;
- Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française (article 7 – 7°) ;
- Articles L.2121-26 et L.2313-1 du code général des collectivités territoriales.

En application du 7° de l'article 7 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française, sont applicables de plein droit, en Polynésie française, les dispositions législatives et réglementaires relatives aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration de l'Etat, et de ses établissements publics ou avec celles des communes et de leurs établissements publics.

Cette circulaire a pour objet, de vous exposer les droits des usagers avec l'administration et en particulier avec les communes et ses établissements publics en

application de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et de l'article L.2121-26 du code général des collectivités territoriales susvisés.

Elle porte sur les points suivants : la transparence de l'administration (I), la communication des documents administratifs (II), la procédure de communication (III) et le contentieux (IV).

Par ailleurs, il apparaît important de vous faire un point sur les dispositions relatives au régime des décisions prises par les autorités administratives (V).

I – La transparence administrative

La transparence administrative se concrétise par la reconnaissance et l'extension des droits des usagers face à l'administration (liberté d'accès aux documents administratifs).

En outre, lorsqu'un administré présente une demande, il a le droit de connaître les agents chargés de traiter son dossier. L'agent communal concerné doit décliner son identité (nom, prénom) et sa qualité à la demande de l'administré ou l'indiquer sur le courrier adressé à ce dernier.

L'anonymat de l'agent doit néanmoins être respecté si des motifs intéressant la sécurité publique ou la sécurité des personnes le justifient.

II – La communication des documents administratifs

1) Les personnes concernées pour l'accès aux documents administratifs

Le droit d'accès est garanti à toute personne¹. Le demandeur n'a pas besoin de justifier d'un quelconque intérêt. Il peut s'agir d'un particulier, d'un fonctionnaire, d'un administré ou d'une personne ne résidant pas dans la commune, du représentant d'une personne morale, société association, comité d'entreprise, syndicat, officier ministériel (huissier, notaire).

Le demandeur n'a pas à justifier d'un intérêt pour agir, il peut s'agir pour lui de satisfaire sa simple curiosité.

Certaines personnes bénéficient d'un droit à communication plus étendu. Il s'agit par exemple :

- des huissiers d'un créancier pour le paiement de la pension ;
- des huissiers chargés du recouvrement d'une créance, sur décision du procureur de la République, pour la consultation des actes de l'état civil ;
- des agents du Trésor public.

¹ Cf. article 1^{er} -1^{er} alinéa de la loi n° 78-753 modifiée du 17 juillet 1978

Cependant l'accès à certains documents est réservé à la personne directement concernée² (cf : paragraphe 4 sur la « *notion du document administratif non communicables* »).

2) Le cas particulier des conseillers municipaux

L'article L.2121-26 du code général des collectivités territoriales prévoit que : « *Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la communes et des arrêtés municipaux* ».

Le Conseil d'État a confirmé que les membres d'un conseil municipal, non pourvus de délégation du maire ont « *un droit à être informés de tout ce qui touche les affaires de la commune et ce, par l'intermédiaire du maire* »³.

Les conseillers municipaux disposent d'un droit spécifique à la communication des documents communaux par le maire⁴.

Le maire ne peut refuser de communiquer des documents (ex : la copie intégrale des dossiers examinés en séance), avant la réunion du conseil, aux conseillers qui souhaitent les consulter, un refus de sa part pouvant, entacher d'illégalité la délibération prise sur l'affaire en cause⁵.

3) La notion du document administratif communicable

*« Sont considérés comme documents administratifs (...) quel que soit le support utilisé pour la saisie, le stockage ou la transmission des informations qui en composent le contenu, les documents élaborés ou détenus par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public, dans le cadre de leur mission de service public. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes-rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions. »*⁶

Tout document répondant à cette définition, ainsi que les budgets et les comptes des communes visés à l'article L.2121-26 du code général des collectivités territoriales, détenus par la commune, même si elle n'en est pas l'auteur, doit être communiqué sur demande de toute personne, sous réserve de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 qui définit les documents qui ne sont pas communicables et les documents administratifs uniquement communicables à l'intéressé.

De même, toute autorité administrative détenant un document communal est tenu de le communiquer à la personne qui en fait la demande. Ainsi, à titre d'exemple, le haut-commissariat de la République en Polynésie française qui reçoit une demande de copie des budgets ou des comptes communaux est tenu de les communiquer.

² Cf. article 6-II de la loi n° 78-753 modifiée du 17 juillet 1978

³ CE, Ass, n° 80724 du 9 novembre 1973, commune de Point-à-Pitre

⁴ Cf. Article L.2121-13 du CGCT dispose en effet que « tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération »

⁵ Cf. CE, n°68743 du 9 juin 1990, Commune de Guitrancourt

⁶ Cf. article 1^{er} -2^e alinéa de la loi n° 78-753 modifiée du 17 juillet 1978

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

Exemples de documents communicables :

- *Documents relatifs au budget de la commune*⁷;
- *Documents relatifs à la situation administrative des agents et l'organisation des services de la commune* : nom de l'agent et le poste qu'il occupe, les actes officiels de sa vie administrative (arrêté de nomination, avancement, son indice de rémunération), l'organigramme général des services, les délibérations portant créations des différents emplois communaux, le tableau des effectifs ...
- *Documents relatifs aux autorisations de construire* tels que permis de construire, déclaration de travaux, documents établis dans le cadre d'une procédure d'enquête public, le registre des acquisitions réalisées à la suite de l'exercice du droit de préemption ;
- *Documents relatifs aux élections* tels que les listes électorales réunies en un registre et conservées dans les archives de la commune. Tout électeur, tout candidat et tout parti ou groupement politique peut prendre communication et copie de la liste électorale⁸, à la mairie, pour l'ensemble des communes à la condition de s'engager à ne pas en faire un usage purement commercial⁹. Il devra remplir une déclaration sur l'honneur.

- *Documents relevant de l'état-civil*

Toute personne peut obtenir une copie intégrale d'un acte de décès. En revanche, la copie d'un acte de naissance ou de mariage ne peut être délivrée qu'à la personne en cause, ses ascendants et descendants, son conjoint, son représentant légal ou le procureur de la République.

Les autres personnes, telles que les généalogistes, ne peuvent obtenir qu'un extrait sommaire, sans filiation. Pour pouvoir disposer d'une copie intégrale, ces personnes doivent y avoir été autorisées par le procureur de la République qui va apprécier si elles justifient de la qualité et d'un intérêt suffisant.

4) *La notion du document administratif non communicable*¹⁰

✓ Ne sont pas communicables les documents administratifs dont la consultation porterait atteinte :

- au secret de la défense nationale ;
- à la conduite de la politique extérieure de la France ;
- à la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes ;
- à la monnaie et au crédit public ;
- au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ;
- à la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières ;

⁷ Cf. Article L.2313-1 du CGCT

⁸ Cf. article L.28 du code électoral

⁹ Cf. article R.16 du code électoral

¹⁰ Cf. article 6-I de la loi n° 78-753 modifiée du 17 juillet 1997

- ou de façon générale, aux secrets protégés par la loi mentionnés supra.

✓ Ne sont pas communicables :

- *les documents ayant fait l'objet d'une diffusion publique*

Constituent une diffusion publique, la publication dans le Journal officiel et la diffusion sur un site internet.

En revanche ne constituent pas une diffusion publique, l'affichage et la diffusion dans la presse locale.

- *Les documents réalisés dans le cadre d'un contrat de prestation de services.* Il s'agit des cas où l'administration travaille sur commande au profit d'une personne privée, mais non du cas où un prestataire de service privé établit un document à la demande d'une administration dans le cadre de l'exécution de sa mission de service public¹¹.

- *les documents en état d'inachèvement*¹². Ce sont les documents préparatoires à une décision administrative en cours d'élaboration.

✓ Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs :

- dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle ;

- portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ;

- faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.

III – La procédure de communication

Il est rappelé que l'administration qui est sollicitée n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par le nombre, leur caractère répétitif ou systématique¹³.

Dans un premier temps, une demande préalable, écrite de préférence, doit être effectuée.

a) *Obligation de l'administration*

Les demandes de communication doivent être suffisamment précises pour être identifiées facilement par l'organisme.

Toute demande adressée à une autorité administrative fait l'objet d'un accusé de réception¹⁴.

¹¹ Cf. Par exemple, un rapport de bureau de contrôle privé établi à la demande d'une Direction Départementale de l'Équipement est communicable (CADA 27 juillet 2000 Préfet des Bouches-du-Rhône).

¹² CE n° 35565 du 11 février 1983, Ministère de l'Urbanisme et du logement

¹³ Cf. article 2- dernier alinéa de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978

¹⁴ Décret n° 2001-492 du 6 juin 2001 pris pour l'application du chapitre II du titre II de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à l'accusé de réception des demandes présentées aux autorités administratives

Le maire dispose d'un délai d'un mois pour répondre à la demande. Son refus doit être motivé et l'absence de réponse au terme de ce délai équivaut à un refus.

Il peut justifier son refus de communiquer sur l'impossibilité matérielle de retrouver le document dix ans après son établissement¹⁵, le refus devra être fondé sur des justifications appropriées et vraisemblables¹⁶.

Il n'a pas obligation de rechercher auprès d'autres organismes les pièces qui ne sont pas en sa possession. Il transmet la demande à l'organisme ou à l'administration compétente et en informe le demandeur.

Auquel cas, 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 nouveau délai court à compter de la date de réception de la demande par l'autorité compétente.

b) Modalités d'accès

La consultation des documents s'exerce :

- soit par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ;
- soit par la délivrance d'une copie 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 au frais de ce dernier.

La consultation s'exerce dans les conditions que le demandeur à lui-même définies. Le maire doit mettre du personnel à la disposition du demandeur pour la recherche et le reclassement du document et lui fournir du courant pour l'usage du photocopieur.

Les copie des documents sont délivrées sur les supports papier et électronique, les frais autres que le coût de l'envoi postal, ne peut excéder les montants indiqués dans le décret n° 2001-493 du 6 juin 2001¹⁷, complété par l'arrêté du 1^{er} octobre 2001¹⁸.

Les communes sont tenues de délivrer les copies, même en l'absence de délibération du conseil municipal fixant ou non le tarif.

IV – Contentieux

1) Le refus explicite est un refus de communication qui est notifié au demandeur sous forme de décision écrite et motivée.

¹⁵ CE, n° 95084 du 7 novembre 1990, Bordesoules

¹⁶ TA Lille Van Glabeke (n° 98-3783 du 8 juillet 1999)

¹⁷ Décret no 2001-493 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 4 de la loi no 78-753 du 17 juillet 1978 et relatif aux modalités de communication des documents administratifs

¹⁸ Arrêté du 1er octobre 2001 relatif aux conditions de fixation et de détermination du montant des frais de copie d'un document administratif

L'absence de réponse de la part de l'administration à l'issue d'un délai d'un mois constitue un refus implicite ou tacite de communication. Les raisons de ce refus doivent être demandées dans un délai de deux mois. L'administration devra alors fournir sa motivation dans un délai d'un mois suivant cette demande.

2) Faute de réponse à sa demande, le demandeur doit saisir, dans un délai de deux mois, la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA)¹⁹ qui a un mois pour émettre un avis sur la demande dont elle est saisie. L'avis de la commission est notifié au demandeur et au maire, qui dispose d'un mois pour indiquer la suite qu'il compte donner à cet avis.

3) Dans le cas d'un nouveau refus, le demandeur pourra alors saisir le juge administratif, celui-ci devra statuer dans un délai de six mois à compter de l'enregistrement de la requête.

Le refus persistant de l'administration de communiquer peut donner lieu à une action en responsabilité²⁰ et l'administration peut s'exposer à verser une astreinte par jour de retard dans la transmission du document au demandeur²¹.

V- Les dispositions relatives au régime des décisions prises par les autorités administratives²²

Toutes les demandes et les réclamations y compris les recours gracieux ou hiérarchiques adressées aux autorités administratives sont considérées comme des demandes.

1) Accusé de réception et délais de recours

Toute demande adressée à une autorité administrative fait l'objet d'un accusé de réception²³ dans des conditions bien définies. Il n'est pas accusé réception des demandes en raison de la brièveté du délai imparti à l'autorité pour répondre.

Pour rappel, l'autorité administrative n'est pas tenue d'accuser réception des demandes abusives notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.

L'accusé de réception constitue un moyen de preuve qui permet d'établir, sans contestation possible que l'administration a été saisie de la demande.

Il doit faire apparaître les éléments suivants :

¹⁹ Cf. Article 20 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 : c'est une autorité administrative indépendante, chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs, elle émet des avis lorsqu'elle est saisie. La saisine de cette commission pour avis est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux. Elle conseille les autorités compétentes sur toute question relative à l'application des lois relatives à la communication des documents administratifs.

²⁰ CE 120047 du 10 juillet 1992 Touzan ;

²¹ CE 27 mai 1997 Pajeau ;

²² Articles 18 à 24 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

²³ Les conditions sont définies par le décret n° 2001-492 du 6 juin 2001 pris pour l'application du chapitre II de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à l'accusé de réception des demandes présentées aux autorités administratives

- indication du service chargé de l'instruction de la demande (désignation, adresse postale, électronique, numéro de téléphone) ;
- indication du délai au terme duquel la demande est réputée rejetée ou acceptée ;
- indication des voies et délais de recours si une décision implicite de rejet est susceptible d'être rendue ;
- indication de la possibilité de se voir délivrer une attestation au titre de l'article 22 de la loi du 12 avril 2000 si une décision implicite d'acceptation est susceptible d'être rendue.

Auquel cas, l'accusé de réception est dépourvu de valeur juridique.

Aussi il est donc dans l'intérêt pour l'administration de respecter ce principe dans son intégralité. En effet si l'accusé de réception n'est pas délivré alors qu'il aurait dû l'être, les délais de recours contentieux ne sont pas opposables. Si l'intéressé décide d'attaquer la décision implicite de rejet de sa demande, il pourra le faire à tout moment.

En cas de demande incomplète, l'accusé de réception comporte la liste des pièces manquantes et le délai fixé pour leur production. Si l'accusé de réception a déjà été délivré, l'administration informe le demandeur par lettre des éléments nécessaires à l'instruction de sa demande. Elle fixe un délai pour la réception des ces pièces²⁴.

2) *Le recours*

Lorsque le recours contentieux à l'encontre d'une décision administrative est subordonné à l'exercice préalable d'un recours administratif, cette décision est notifiée avec l'indication de cette obligation ainsi que des voies et délais selon lesquels ce recours peut-être exercé. Il est également précisé que l'autorité administrative statuera sur le fondement de la situation de fait et de droit à la date de sa décision, sauf mention contraire.

Lorsqu'une demande est adressée à une autorité administrative incompétente celle-ci la transmet à l'autorité compétente et en averti l'intéressé.

La computation des délais est différente selon qu'il y a décision implicite de rejet ou d'acceptation.

- le délai de 2 mois pour une décision implicite de rejet court à compter la date de réception de la demande adressée à l'autorité initialement saisie. Aussi lors de la transmission d'une autorité à une autre, la date à laquelle la demande a été reçue mal dirigée afin que l'administration compétente qui aura la charge d'établir l'accusé de réception puisse la faire figurer dans celui-ci ;

²⁴ Article 2 du décret n° 2001-492 du 6 juin 2001 :

« Le délai au terme duquel, à défaut de décision expresse, la demande est réputée acceptée ne court qu'à compter de la réception des pièces requises.

Le délai au terme duquel, à défaut de décision expresse, la demande est réputée rejetée est suspendu pendant le délai imparti pour produire les pièces requises. Toutefois, la production de ces pièces avant l'expiration du délai fixé met fin à cette suspension. »

- à l'inverse, le délai de 2 mois pour 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.

Lorsque le recours contentieux à l'encontre d'une décision administrative est subordonné à l'exercice préalable d'un recours administratif, la présentation d'un recours gracieux ou hiérarchique ne conserve que le délai imparti pour exercer le recours administratif préalable obligatoire non plus que le délai de recours contentieux.

Tant que l'autorité chargée de statuer sur le recours administratif préalable obligatoire ne s'est pas prononcée, l'autorité administrative peut retirer la décision, prise initialement, d'office si elle est illégale.

Le silence gardé pendant 2 mois par l'autorité administrative sur une demande vaut acceptation²⁵. Cette décision peut faire l'objet d'une attestation délivrée par l'autorité administrative à la demande de l'intéressée. Lorsque la complexité ou l'urgence de la procédure le justifie, les délais diffèrent.

Une décision implicite d'acceptation peut-être retirée, pour illégalité, par l'autorité administrative :

- pendant le délai de recours contentieux, lorsque des mesures d'information des tiers ont été mises en œuvre ;
- pendant le délai de 2 mois à compter de la date à laquelle est intervenue la décision, lorsqu'aucune mesure d'information des tiers n'a été mise en œuvre ;
- pendant la durée de l'instance au cas où un recours contentieux a été formé.

3) *La procédure contradictoire*

Les décisions défavorables doivent être motivées.

Avant que la décision ne soit prise, la personne intéressée doit avoir été mise à même de présenter ses observations écrites. A sa demande, elle peut présenter ses observations orales ou se faire assister ou représenter par un mandataire de son choix.

Il convient donc à l'administration de préciser expressément ces trois possibilités, en lui laissant un délai utile pour répondre, de quinze jours à un mois, voir inférieur en cas d'urgence à prendre la mesure.

Ces dispositions ne sont pas applicables :

- en cas d'urgence²⁶ ou de circonstances exceptionnelles ;
- lorsque cette procédure serait de nature à compromettre l'ordre public²⁷ ou la conduite des relations internationales
- quand une procédure contradictoire est prévue par un texte particulier.

²⁵ Article 22 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000

²⁶ CE du 24 janvier 1990, AMON

²⁷ CE du 13 juin 1990, PENTSCH

La procédure contradictoire peut-être rendue obligatoire, lorsqu'il n'y a pas eu une demande, si la décision s'appuie sur des éléments non contenus dans le dossier de demande et qui tiennent à la considération de la personne²⁸.

Mes services restent à votre entière disposition.

Sonneraumont

Pour le Haut-Commissaire
par délégation,
le Secrétaire Général
du Haut-Commissariat

[Signature]
Gilles CANTAL

Copie : Monsieur le chef du pôle de contrôle de la légalité

²⁸ CE du 25 novembre 1994, PALEM