

## b) Nature des documents non communicables

## — Documents protégés par un secret

Le demandeur peut accéder partiellement aux procès-verbaux des bureaux d'adjudication, des commissions d'appel d'offres ou des jurys de concours. L'accès peut intervenir après suppression du prix des soumissions des entrepreneurs et des éléments techniques entrant dans le déroulement des travaux à adjuger (conseil CADA - hospices civils de STRASBOURG - 14 janvier 1982). Les soumissions sont protégées par le secret industriel et commercial (avis CADA - WEISSENBERGER - 11 juin 1987). Les entreprises soumissionnaires n'ont pas accès aux soumissions de leurs concurrents.

Cette restriction résulte d'une disposition réglementaire (article 299 - code des marchés publics).

Un particulier ne peut obtenir communication :

— des dossiers techniques des entreprises et de leurs propositions de prix (avis CADA - DESGRAUPES - 4 mars 1982) ;

— des pièces fournies par les entreprises non retenues pour une adjudication, un appel d'offres ou un concours (conseil CADA - CFPIC - 17 mars 1983) ;

— des documents retraçant la situation d'une entreprise vis-à-vis des charges sociales (arrêté Affaires sociales du 13 mars 1986).

Un maire ne peut avoir accès aux pièces annexées à un dossier d'implantation d'une centrale électrique sur sa commune (avis CADA - maire d'USTOU - 10 janvier 1991).

## — Documents non achevés

Le droit d'accès s'applique aux documents achevés. Un marché de travaux non encore signé n'est pas communicable avant la signature du marché (conseil CADA - commune de LUNEL - 8 mars 1984). Un devis d'entrepreneur est communicable lorsque le marché est conclu (avis CADA - BARRET - 8 septembre 1983).

Le fractionnement des travaux en tranches ne fait pas obstacle à la communication des documents du marché, chaque tranche pouvant être considérée comme un contrat signé et un document achevé (JO - débats Assemblée Nationale - 14 septembre 1987).

Ne peuvent être communiqués les documents considérés comme projets.

C'est le cas :

— d'une étude des services municipaux sur l'implantation d'une gare routière (avis CADA - CHÉGNIER - 6 septembre 1984) ;

— des documents détenus par une commune sur un projet de création d'une résidence pour personnes âgées, le projet en étant seulement au stade des études de faisabilité (avis CADA - BO - 11 septembre 1986).

La commune peut toutefois décider la communication de projets dès le stade préliminaire de la procédure engagée (avis CADA - association VIVRE A TRÉBEURDEN - 15 mai 1986).

2. DOCUMENTS COMMUNICABLES *Arbitraires*

## a) Liste des documents

0627

Un particulier peut accéder sans restriction aux documents suivants (liste non exhaustive) :

— la délibération autorisant le maire ou le président à signer le marché et fixant les conditions de son déroulement ;

— les procès-verbaux de la commission d'appel d'offres (avis CADA - SULTER - 17 septembre 1992) ;

— le cahier des clauses techniques générales ;

— le cahier des clauses administratives générales ;

— la fiche de recensement du marché ;

— les bordereaux de prix des entreprises retenues ou non (conseil CADA - COMMISSION CENTRALE DES MARCHÉS PUBLICS - 2 avril 1992), mais le maire doit s'assurer que la communication ne porte pas atteinte au secret commercial et industriel ;

— les factures permettant le paiement d'acomptes et, d'une manière générale, tous les documents retraçant l'exécution financière du marché (avis CADA - VANSTENNE - 17 juin 1982) ;

— les rapports d'enquêtes sur les travaux ;

— les estimations détaillées du maître d'œuvre (architecte) ;

— le dossier de consultation des entreprises ;

— l'ordre de service ;

— les procès-verbaux de réunion de chantier ;

— les procès-verbaux de réception des travaux ;

— le décompte général et définitif des travaux exécutés ;

— les notes d'honoraires du maître d'œuvre ;

— le marché lui-même (avis CADA - COUDERC - 16 avril 1980) ;

— les devis des entrepreneurs lorsque le marché a été conclu ;

— les documents de sous-traitance ;

— les plans, dessins et graphiques ;

— les avenants au marché initial (avis CADA - DERMAUX - 27 juin 1982).

Les particuliers peuvent également avoir accès aux maquettes des travaux de réfection d'un bâtiment (avis CADA - LONGEQUEUE - 19 février 1987).

0666

Les infractions à la législation sur les permis de construire peuvent être relatées dans un dossier où figurent notamment le procès-verbal de constatation et les copies des documents transmis ou à transmettre au procureur de la République. Ces documents ne sont pas administratifs, mais juridictionnels (voir 0178).

Les personnes désireuses d'y accéder ne peuvent donc invoquer, à cette fin, la loi du 17 juillet 1978.

### g) Infractions à la législation

#### h) Publicité

0667 Le maire doit, dans les huit jours de la réception du dossier, publier à la porte de la mairie et pendant deux mois un extrait du permis. Dès cet affichage, toute personne peut consulter dans les locaux de la mairie :

- la demande complète d'autorisation, pièces et plans joints ;
- les avis recueillis au cours de l'instruction ;
- l'arrêté accordant l'autorisation des installations et travaux (article A 442-3 - code de l'urbanisme).

Les travaux exemptés de permis de construire font l'objet de la même publicité (arrêté interministériel du 6 janvier 1989).

Le bénéficiaire doit afficher la mention du permis de construire sur le terrain pendant toute la durée du chantier (article R 421-39 - code de l'urbanisme).

Tout entrepreneur travaillant sur le chantier doit afficher sur le panneau du bénéficiaire son nom, sa raison sociale et son adresse. Ces indications doivent être lisibles de la voie publique (décret du 13 juin 1979).

### 9. PLANS LOCAUX D'URBANISME (PLU)

0668 Les POS (PLU, depuis la loi SRU) fixent les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols d'une commune. Elaborés suite à une enquête publique, ces documents sont fréquemment consultés.

#### a) Mesures de publicité

0669 Les délibérations du conseil municipal et les arrêtés du maire concernant la mise en œuvre de la procédure, la publication, l'ouverture de l'enquête publique et l'approbation du POS doivent être affichés en mairie et publiés dans deux journaux locaux (article R 123-11 - code de l'urbanisme). Cette publicité assure l'information des administrés.

Son absence empêche l'application des règles d'urbanisme prévues par le POS (PLU).

Seule une mention de la décision doit être publiée dans la presse. Le maire doit extraire les passages essentiels de la délibération ou de l'arrêté. Le texte publié doit être clair et explicite.

L'avis d'ouverture de l'enquête publique doit, en revanche, être publié dans sa totalité.

La procédure d'enquête d'utilité publique fait l'objet d'une étude particulière (voir 0640).

#### b) Documents non communicables

0670

Les particuliers ne peuvent accéder aux POS et aux SDAU (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme) tant qu'ils ne sont pas achevés. La communication d'un SDAU est du ressort de la DDE (conseil CADA - commune de PLAILLY - 13 mars 1986).

Le dossier d'enquête du POS reste un document préparatoire pendant la période d'ouverture de l'enquête publique (avis CADA - BUNEL - 22 décembre 1988).

La CADA précise qu'il faut « garantir à l'administration la liberté de pouvoir modifier ou retirer souverainement ses projets, préserver une certaine égalité des citoyens dans la connaissance des décisions publiques et éviter des comportements contraires à l'intérêt général » (rapport 1984). Cette position peut éviter ainsi une certaine spéculation foncière.

L'accès aux procès-verbaux des réunions du groupe de travail chargé de l'élaboration du POS ne peut avoir lieu avant que celui-ci ait été rendu public (avis CADA - AMBROISE - 5 juin 1986).

Lors de l'élaboration du POS, un particulier peut accéder à certains éléments s'ils sont récapitulés sur une délibération du conseil municipal (avis CADA - BO - 14 avril 1983). Il peut accéder aux documents en cours d'élaboration du POS si le maire lui oppose un suris à statuer (voir 0665).

Les plans en ébauche ne sont pas communicables. Ils le deviennent quand ils sont achevés (avis CADA - BO - 29 juillet 1982).

#### c) Documents communicables

0671

Les POS (PLU, plan local d'urbanisme depuis la loi SRU) sont des documents communicables sans restriction dès que la commission ou le groupe de travail chargé de les élaborer a rendu sa décision définitive. Les particuliers peuvent alors accéder aux documents préparatoires et notamment aux procès-verbaux de la commission ou du groupe de travail (avis CADA - BOUCHEZ - 2 juillet 1980).

Sont communicables sans attendre la décision finale, l'arrêté préfectoral constituant le groupe de travail et l'exposé du maire sur le POS (PLU) fait pendant une séance du conseil municipal.

Il en est de même des documents joints au dossier de révision d'un POS qui perdent leur caractère préparatoire dès lors qu'au terme d'un débat raisonnable l'administration n'a pris aucune décision (avis CADA - ROY - 16 juin 1988). La parution d'un rapport d'étape peut suffire pour faire tomber cette exception (avis CADA - BERAUD - 22 novembre 1990).

Un document d'urbanisme est communicable à toute personne qui en fait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. Il peut être communiqué par l'Internet dans la mesure où l'administration en dispose sur support informatique et qu'elle est connectée au réseau. L'éventuel manque de contrôle sur l'utilisation ultérieure des documents transmis par cette voie ne saurait faire obstacle à leur communication.

En outre, la communication par cette voie peut être tarifée au coût réel : une commune peut ainsi demander le paiement des frais de transmission qui pourront intégrer les frais d'amortissement du matériel informatique (conseil CADA - n° 20002031 - 11 mai 2000).

## 10. ZONES D'AMÉNAGEMENT FONCIER ET URBAIN

### a) Cas général

0672 Lorsque la création de ces zones nécessite une enquête publique, les particuliers ont accès aux dossiers quand l'enquête est close et le rapport du commissaire enquêteur déposé à la préfecture (voir 0655).

Ils peuvent consulter en mairie ou en préfecture les dossiers des différentes zones : d'aménagement concerté (ZAC), d'aménagement différencié (ZAD), d'intervention foncière (ZIF), etc.

Sont communicables les dossiers concernant :

— la réalisation d'une ZAC (conseil CADA - commune de MARANGE-SILVANGE - 24 avril 1986) ;

— sa création (avis CADA - MOREAU - 10 juin 1981) ;  
— son extension (avis CADA - PERNA - 5 juin 1979).

Des documents particuliers peuvent être joints au dossier des zones d'aménagement. Il peut s'agir notamment des rapports de l'inspection générale de l'administration (conseil CADA - commune d'OTHIS - 12 mars 1980) ou des avis de la trésorerie générale (avis CADA - MASSON - 9 juillet 1980).

Les particuliers peuvent accéder à ces documents sous réserve de la suppression des éventuelles informations nominatives.

Ne sont pas communicables :

— le dossier préparatoire à la réalisation d'une ZAC (avis CADA - association VIVRE A VAUHALLAN - 24 février 1983). Le fait qu'une délibération du conseil municipal approuvant la création d'une ZAC n'ait pas été transmise au préfet ne confère pas au dossier un caractère préparatoire (avis CADA - PASTOR - 7 mai 1991) ;

— le dossier des demandes d'entreprises désirant s'installer sur une telle zone (avis CADA - LES AMIS DE LA TERRE - 4 juillet 1985). Ces communications porteraient atteinte au secret industriel et commercial.

### b) Cas particuliers des déclarations d'intention de vendre un terrain

0673 Les propriétaires de terrains situés dans les zones où les collectivités territoriales disposent d'un droit de préemption doivent souscrire une déclaration d'intention de vendre. La commune a ainsi la faculté d'acquiescer ce terrain avant toute autre personne.

Un particulier ne peut accéder à ces déclarations d'intention. Elles contiennent en effet des informations sur le patrimoine du vendeur dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée (CADA - rapport 1984).

## 11. TAXES D'URBANISME

0674 Les postes comptables du Trésor disposent d'un traitement informatisé pour le recouvrement des taxes d'urbanisme. La durée minimale de conservation des informations est de 6 ans (arrêté Budget - 8 mars 1994).

Les destinataires des informations sont :

— les agents habilités du poste comptable du Trésor ;  
— le receveur des finances et le trésorier-payeur général ;  
— les collectivités locales bénéficiaires des produits, pour les seuls nom du redevable, numéro de dossier et montant acquitté ;

— les huissiers du Trésor et de justice chargés des poursuites ;  
— les tiers détenteurs de sommes appartenant à un redevable pour l'identité du débiteur, le montant et la nature de la créance.

Le droit d'accès s'exerce auprès de chaque poste comptable du Trésor (article 34 - loi du 6 janvier 1978).

La lettre de saisine doit être adressée à Monsieur le Président de la Section du rapport et des études - Conseil d'Etat - I, place du Palais-Royal - 75100 Paris RP.

### b) Saisine de la section du contentieux du Conseil d'Etat d'une demande d'astreinte

0161

Des procédures d'exécution forcée peuvent être mises en application à l'encontre des collectivités jugées fautive (loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 et décret n° 81-501 du 12 mai 1981). Rompant avec le principe selon lequel le juge ne peut adresser d'injonction à l'administration, et en cas d'inexécution d'une décision rendue par une juridiction administrative, le Conseil d'Etat peut, même d'office, prononcer une astreinte contre les personnes morales de droit public pour assurer l'exécution de cette décision (article 2 - loi du 16 juillet 1980). Une astreinte est une pénalité infligée à l'administration pour l'inciter à exécuter un jugement. Son montant est proportionnel au retard.

A titre d'exemple, une commune qui n'avait pas exécuté un jugement de tribunal administratif a été condamnée au paiement d'une astreinte de 30 € (200 F) par jour (arrêt du Conseil d'Etat - MENNERET - 17 mai 1985).

La demande d'astreinte ne peut, sous peine d'irrecevabilité, être adressée au greffe de la section du contentieux qu'à l'expiration d'un délai de 6 mois à compter de la date de notification du jugement. Elle doit être motivée, accompagnée d'une copie du jugement et indiquer pour quelles raisons ce dernier n'est pas exécuté.

Le requérant n'a pas à se faire assister par un avocat.

### c) Astreintes prononcées par les tribunaux administratifs ou par les cours administratives d'appel

La loi du 8 février 1995 a introduit la possibilité pour ces juridictions de prononcer des astreintes. L'astreinte doit être demandée par le requérant. L'exécution des jugements définitifs, assortis d'une demande d'astreinte, doit être demandée à la juridiction dont ils émanent, cependant que celle des jugements frappés d'appel doit l'être à la cour qui en est saisie. La juridiction saisie doit définir, s'il y a lieu, les mesures d'exécution, et peut impartir un délai et prononcer une astreinte. Elle peut également renvoyer la demande d'exécution au Conseil d'Etat.

## 6. COMMENT ÉVITER LA PHASE CONTENTIEUSE

0162

Tout contentieux envenime les rapports des parties en cause. Il est l'ultime recours du particulier pour parvenir à ses fins, à savoir la communication d'un document. Toutefois, d'autres procédures peuvent être mises en œuvre par le demandeur comme par la collectivité.

### a) Recours amiable du demandeur

0163

Une instance devant les tribunaux coûte du temps. Pour l'éviter et obtenir satisfaction à l'amiable, le demandeur peut :

— saisir le Médiateur de la République par l'intermédiaire d'un parlementaire (loi du 3 janvier 1973). Les personnes physiques ou morales peuvent formuler un tel recours (article 9 - loi du 6 février 1992) ;

— faire appel au recours administratif hiérarchique, trésorier-payeur général par exemple, pour un litige avec un receveur municipal.

L'expérience démontre que cette dernière solution aboutit le plus souvent à la résolution du conflit.

### b) Demandes de conseil des collectivités territoriales

0164

La CADA peut conseiller les autorités publiques (article 5 - loi du 17 juillet 1978). Elle accomplit cette mission en formulant des conseils aux collectivités territoriales sur la communicabilité de tel ou tel document. En 2000, le nombre de demandes de conseils de la part des collectivités et de leurs établissements s'élevait à 477, dont 250 de la part des seules communes.

Aucune condition de fond n'est imposée aux collectivités souhaitant obtenir conseil de la CADA. Ces conseils évitent les conflits et permettent aux élus d'accéder, ou non, à la requête du demandeur dans un laps de temps raisonnable. Ils ne lient ni les administrations ni les collectivités qui les ont sollicités (JO - débats Assemblée Nationale - 27 novembre 1989). La collectivité n'est pas tenue d'informer le demandeur du fait qu'elle a saisi la CADA.

L'administration peut, à tout moment et pour tout motif, saisir la CADA (voir modèle en annexe n° 2). Le demandeur ne dispose pas d'un tel privilège (voir 0142).

## 7. INCONVÉNIENTS DE LA PHASE CONTENTIEUSE

0165

Ces inconvénients peuvent être démontrés par un exemple volontairement simpliste (voir schéma en annexe n° 7) :

**ANNEXE 2**  
**Modèle de lettre**  
**Saisine de la CADA par l'administration**

Intitulé adresse de l'administration (2)	Le ..... (2),
Monsieur le Président,	
Conformément à la loi du 17 juillet 1978, je sollicite le conseil de la CADA que vous présidez, sur l'affaire suivante.	
Le ..... (2), Mme, M. (1) ..... (2) m'a demandé la demeurant à ..... (1) ..... (2) — consultation sur place (1) — délivrance de copies (1) du(des) document(s) suivant(s) :	
— nature : délibération, arrêté, etc. .... (2) — date : ..... (2) — objet : ..... (2)	
Je vous serais obligé de bien vouloir me préciser si le(les) document(s) est(sont) communicable(s) sans restriction au demandeur.	
Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.	
M. le Président de la CADA 66, rue Bellechasse 75007 Paris	Signature et qualité de l'autorité administrative (2)

(1) Barre les mentions inutiles.  
(2) A préciser.

**ANNEXE 3**  
**Modèle de lettre**  
**Refus de communication**

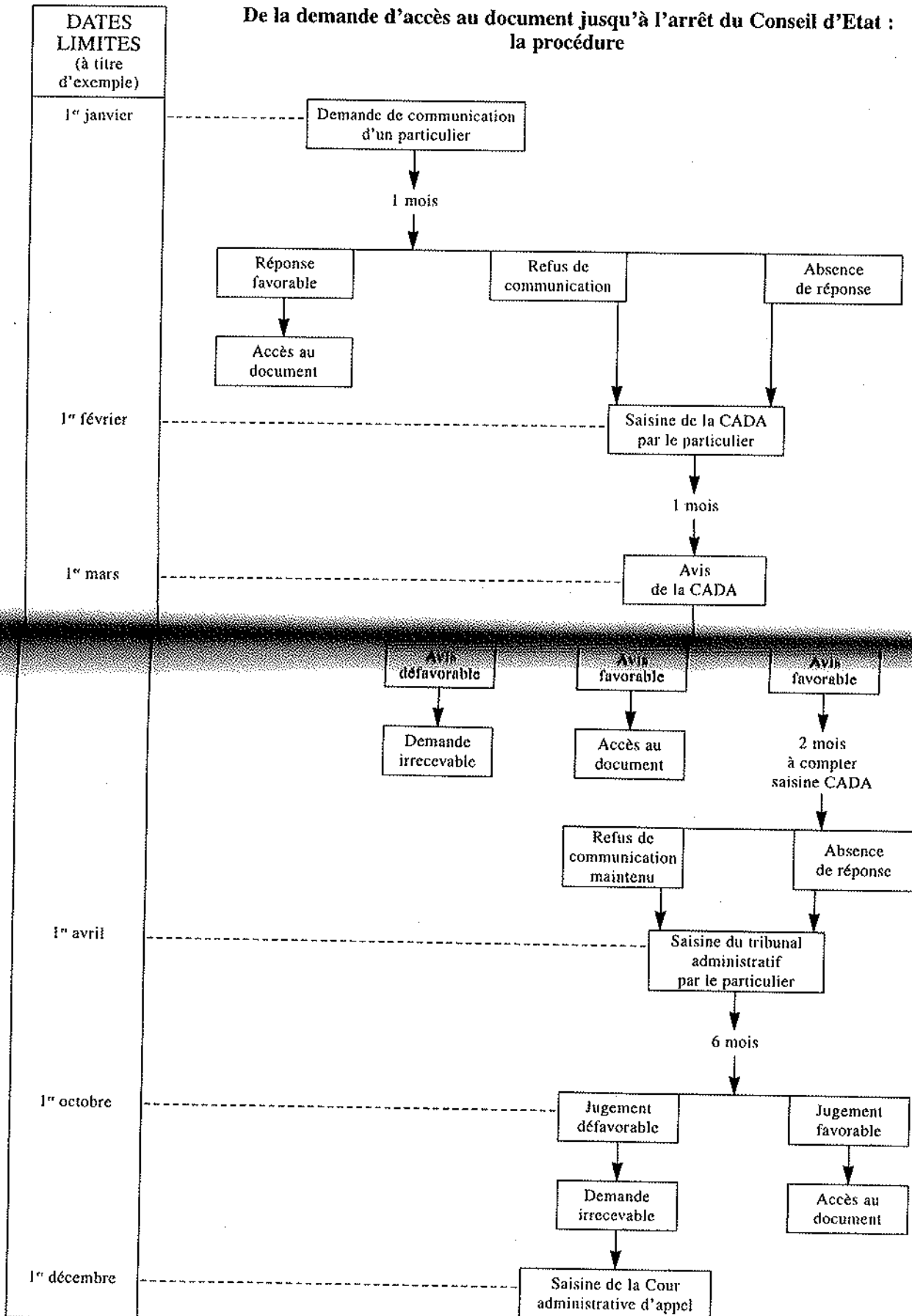
Intitulé adresse de l'administration (2)	Le ..... (2),
Madame (1), Mademoiselle (1), Monsieur (1), Par lettre du ..... (2), vous avez sollicité — la consultation sur place (1) — la délivrance de copies (1) du(des) document(s) suivant(s)	
— nature : délibération, arrêté, etc. .... (2) — date : ..... (2) — objet : ..... (2)	
Pour le(les) motif(s) ci-après, j'ai estimé que votre demande n'était pas recevable (3) :	
— document dont la communication porterait atteinte (article 6 - loi du 17 juillet 1978)	
• à la sécurité publique (1) • au déroulement des procédures engagées devant les juridictions (1) • au secret de la vie privée, des dossiers personnels ou médicaux (1) • au secret en matière industrielle et commerciale (1) — document (loi du 17 juillet 1978)	
• non clairement individualisé (1) • dont la reproduction nuirait à sa conservation (1) • déjà communiqué le ..... (1)(2) • inexistant (1) • publié dans ..... (référence de la publication) (1)(2) • non achevé (1) • nominatif (1)	
— document d'état civil de moins de cent ans d'âge (article 6 - loi du 3 janvier 1979) (1) — absence de justification d'accès à des informations nominatives automatisées (article 45 - loi du 6 janvier 1978) (1)	
Je vous prie d'agréer, Madame (1), Mademoiselle (1), Monsieur (1), l'expression de mes salutations distinguées.	
Nom - prénom adresse du demandeur (2)	Signature et qualité de l'autorité administrative (2)

(1) Barre les mentions inutiles.

(2) A préciser.

(3) Les motifs doivent être adaptés aux circonstances de l'affaire et faire l'objet d'un développement. La référence à des textes ne suffit pas.

### De la demande d'accès au document jusqu'à l'arrêt du Conseil d'Etat : la procédure



Annexes

Annexes