

ACTES COMMUNICABLES : DISTINCTION ENTRE ACTES À TRANSMETTRE OU TRANSMIS SUR DEMANDE

SI LA LOI ENGAGEMENT ET PROXIMITÉ A MODIFIÉ L'ÉTAT DU DROIT CONCERNANT LES DOCUMENTS OBLIGATOIREMENT ENVOYÉS AUX CONSEILLERS MUNICIPAUX NON ÉLUS COMMUNAUTAIRES, CES ÉLUS PEUVENT, PAR AILLEURS ET COMME TOUT ADMINISTRÉ, OBTENIR DES INFORMATIONS SUR DEMANDE. SUR CES POINTS L'ÉTAT DU DROIT VA PROCHAINEMENT ÉVOLUER. RETOUR DE FAÇON SOMMAIRE ET NON EXHAUSTIVE SUR CE QUI DOIT OU PEUT ÊTRE COMMUNIQUÉ.

Actes à communiquer aux élus municipaux non élus communautaires

La loi Engagement et Proximité¹ a prévu que, dans les collectivités du bloc local, les convocations sont par principe adressées par voie dématérialisée sauf demande formulée par un élu de les obtenir par écrit au domicile ou ailleurs².

Cette obligation de dématérialisation de principe s'applique tant aux convocations du conseil communautaire au profit des conseillers communautaires membres de l'intercommunalité qu'aux copies de ces convocations adressées pour information aux conseillers municipaux qui n'en sont pas membres. Elle implique d'obtenir les adresses e-mail de tous les conseillers municipaux non élus communautaires par l'intercommunalité, potentiellement avec l'aide de leurs communes membres.

De plus ces élus doivent également être « *informés des affaires de l'établissement faisant l'objet d'une délibération* » (CGCT, art. L. 5211-40-2).

Pour ce faire, certains documents doivent obligatoirement être transmis aux conseillers municipaux non élus communautaires à deux moments :

- en amont des délibérations, ils doivent être destinataires de la note explicative de synthèse³, laquelle peut être adressée en même temps que l'envoi de la copie de la convocation⁴ ;
- en aval des délibérations, ils doivent être destinataires, au moins par une mise à disposition dématérialisée et dans un délai d'un mois suivant le conseil, du compte-rendu⁵ des réunions de l'organe délibérant intercommunal.

Ils doivent également être destinataires, sans qu'aucun délai ne vienne enserrer ces envois, du rapport d'orientation budgétaire intercommunal, du rapport d'activité accompagné du compte administratif de l'intercommunalité et, des avis émis par la conférence des maires dans l'hypothèse où cette dernière en formule⁶.

Par ailleurs, des envois avec accusé de réception, qu'ils soient réalisés sous forme dématérialisée ou par voie

postale⁷, constituent une précaution facultative permettant de se prémunir contre d'éventuelles contestations. Pour mémoire, une convocation irrégulièrement adressée aux membres de l'organe délibérant peut avoir pour conséquence l'annulation par le juge administratif des délibérations prises par le conseil⁸. Toutefois, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge, une telle annulation paraît peu probable concernant l'information des élus municipaux non élus communautaires.

Au surplus, indiquons que tous les documents ci-dessus mentionnés doivent pouvoir être consultables en mairie à la demande des conseillers municipaux non élus communautaires⁹.

Plusieurs autres documents, ci-après développés – dont la liste n'est pas exhaustive en raison de leur nombre important – doivent être communiqués à tout administré qui en ferait la demande¹⁰. Une telle demande peut donc, par exemple, émaner d'un élu municipal non élu communautaire.

Actes communicables sur demande, par tout administré

D'une manière générale, toute personne physique ou morale a le droit de demander communication des délibérations, des procès-verbaux de l'organe délibérant intercommunal, des budgets, des comptes ainsi que des arrêtés du président¹¹.

Plus spécifiquement, deux types d'actes seront ici abordés en raison du nombre important de demandes qui sont faites à leur propos : les comptes rendus des séances du bureau intercommunal, d'une part, les études réalisées par l'intercommunalité, d'autre part.

S'agissant des comptes rendus de séances du bureau, il convient de distinguer ceux pour lesquels le bureau a agi sur délégation de l'organe délibérant donnant lieu à décision¹², des autres.

Pour les séances au sein desquelles le bureau a agi sur délégation de l'organe délibérant, les décisions qui y ont été adoptées doivent être librement accessibles¹³, à partir du 1^{er} juillet 2022, sur le site internet de la

collectivité¹⁴ dans la mesure où ils sont assimilables à des délibérations.

Ces actes demeureront communicables par format papier¹⁵, même s'ils font l'objet d'une décision publique¹⁶, afin notamment de garantir l'information des administrés « *ne disposant pas d'internet ou ne maîtrisant pas les outils numériques* »¹⁷ ou pour tout autre raison. Le président d'intercommunalité n'est toutefois pas tenu de faire droit à de telles demandes lorsqu'elles sont constitutives d'un abus de droit¹⁸.

S'agissant des comptes rendus de séances d'un bureau n'ayant donné lieu à aucune décision, ces actes sont communicables¹⁹ sans avoir à être librement accessibles, sauf s'ils concernent un document préparatoire à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration²⁰.

Il en va de même concernant la transmission des comptes rendus de réunions de commissions facultatives intercommunales : elle est obligatoire à tout administré qui en ferait la demande sous les mêmes réserves.

En tout état de cause, certains documents administratifs peuvent comporter des données personnelles : aussi s'agit-il de s'interroger sur la question de savoir s'ils peuvent être communicables ou mis en ligne.

Lorsque des actes relèvent de la vie privée des personnes concernées, ils ne peuvent être ni communiqués à des tiers, ni publiables²¹.

Certains actes comprenant des données personnelles ne sont pas couverts en tant que tels par le secret de la vie privée²². Ils peuvent être communiqués à toute personne qui en fait la demande. En revanche, pour pouvoir être publiés en ligne, de tels documents doivent soit avoir fait l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible l'identification de ces personnes²³, soit relever de l'une des trois hypothèses alternatives suivantes²⁴ :

- une disposition législative autorise une telle publication sans anonymisation;
- les personnes intéressées ont donné leur accord;
- les documents figurent dans la liste prévue par décret²⁵.

S'agissant des études préalables, la réponse est plus nuancée et dépend du contenu de l'étude et des circonstances locales.

À titre d'illustration, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a pu estimer, après avoir pris connaissance d'une étude, qu'elle constituait un document administratif communicable à toute personne qui en faisait la demande²⁶. La Commission a, au préalable, pris soin d'indiquer la réserve selon laquelle un document préparatoire est toutefois exclu d'une telle communication aussi longtemps que la décision administrative qu'il prépare n'est pas intervenue ou que

l'administration n'y a pas manifestement renoncé, à l'expiration d'un délai raisonnable²⁷.

Dans un autre avis, la CADA a considéré qu'une étude n'était pas communicable eu égard aux craintes qu'une telle diffusion pourrait susciter au sein de la population²⁸. ●

RAPHAËL MEYER

1 Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

2 CGCT, art. L. 2121-10 du CGCT, applicable sur l'article L. 5211-1 du même code.

3 CAA de Douai, 24 novembre 2020, n° 19DA01349 : « Cette obligation, qui doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires, doit permettre aux intéressés d'appréhender le contexte ainsi que de comprendre les motifs de fait et de droit des mesures envisagées et de mesurer les implications de leurs décisions ». Toutefois, elle n'impose pas de joindre une justification détaillée du bien-fondé des propositions qui leur sont soumises.

4 Sous réserve de l'appréciation souveraine du juge, une notification de nouveau document disponible sur une plateforme intercommunale dématérialisée semble suffire pour l' élu municipal non élu communautaire.

5 Le 1^{er} juillet 2022 sera actée la suppression de cette obligation de transmission de comptes rendus. Elle est remplacée par la communication, « dans un délai d'un mois suivant chaque séance, [de] la liste des délibérations examinées par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et, dans un délai d'un mois suivant la séance au cours de laquelle il a été arrêté, le procès-verbal de ses séances » (CGCT, art. L. 5211-40-2).

6 CGCT, art. L. 5211-40-2.

7 Telle est la demande de l'intéressé.

8 Rép. min., QEn° 00327, JO Sénat du 31 octobre 2013, p. 3165.

9 CGCT, art. L. 5211-40-2.

10 Pour aller plus loin : CNIL-CADA, Guide pratique de la publication en ligne et de la réutilisation des données publiques « open data » ; CNIL, Guide de sensibilisation au RGPD pour les collectivités territoriales.

11 CGCT, art. L. 5211-46 : une telle communication se réalise dans les conditions prévues par l'article L. 311-9 du CRPA.

12 CGCT, art. L. 5211-10.

13 CGCT, art. L. 2131-1, III., applicable aux intercommunalités sur renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT « Les actes réglementaires et les décisions ne présentant ni un caractère réglementaire, ni un caractère individuel font l'objet d'une publication sous forme électronique, sur le site internet de l'intercommunalité dans leur intégralité, sous un format non modifiable et dans des conditions propres à en assurer la conservation, à en garantir l'intégrité et à en effectuer le téléchargement, de nature à garantir leur authenticité et à assurer leur mise à disposition du public de manière permanente et gratuite » ; v. égal. CGCT, art. R. 2131-1.

14 CGCT, art. L. 2131-1, version en vigueur au 1^{er} juillet 2022, applicable aux intercommunalités sur renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT.

15 CGCT, art. L. 2131-1, VI., version en vigueur au 1^{er} juillet 2022, applicable aux intercommunalités sur renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT.

16 dérogeant au principe selon lequel : « Le droit à communication ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique » (CRPA, art. L. 311-2) ; V. pour une application du principe, CADA, 25 janvier 2007, Conseil n° 20070320 : irrecevabilité de la demande de communication lorsque le document était librement accessible sur le site internet de la collectivité.

17 Communiqué de presse du Conseil des ministres du 7 octobre 2021.

18 CGCT, art. L. 2131-1, VI., version en vigueur au 1^{er} juillet 2022, applicable aux intercommunalités sur renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT : le président d'intercommunalité « n'est pas tenu de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou par leur caractère répétitif ou systématique ».

19 CADA, 11 avril 2013, Conseil n° 20131569.

20 CRPA, art. L. 311-2, al. 2 ; v. not. sur la notion de document préparatoire en matière de commande publique : Fiche DAJ de Bercy, La communication des documents administratifs en matière de commande publique.

21 CRPA, art. L. 311-6 du CRPA ; CE 10 mars 2010, commune de Sète, n° 303814.

22 CADA, 13 septembre 2018, Conseil n° 20180650 : « Entrent dans cette catégorie résiduelle les données dont la commission estime que le public doit avoir connaissance, soit au titre de l'organisation du service public, soit afin de pouvoir exercer pleinement son droit de recours. Il en va ainsi par exemple d'un arrêté de nomination d'un agent communal, des mentions relatives au nom et à l'adresse du bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme ou encore des informations librement consignées sur des registres d'enquête publique par les personnes ayant formulé des observations sur le projet soumis à enquête ».

23 CRPA, art. L. 312-1-2.

24 CRPA, art. L. 312-1-2 ; v. pour une application CADA, 13 septembre 2018, Conseil n° 20180650 ; CADA, 28 novembre 2019, Conseil n° 20192493.

25 CRPA, art. D. 312-1-3.

26 CADA, 30 janvier 2014, Conseil n° 20135412.

27 Ibid.

28 CADA, 23 juin 2005, Conseil n° 20052465.