

Le Président

Avis n° 20231454 du 20 avril 2023

Monsieur Oussouf SIBY a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 13 mars 2023, à la suite du refus opposé par le maire d'Aulnay-sous-Bois à sa demande de communication, en sa qualité de conseiller municipal et président du groupe des élu(e)s PS, PCF et citoyen(ne)s, des documents administratifs concernant l'augmentation des tarifs de la restauration scolaire, à savoir :

- 1) les contrats conclus par la commune en matière de restauration scolaire ;
- 2) les factures de la cuisine centrale sur les 18 derniers mois ;
- 3) les documents relatifs au fonctionnement de ce service pour les années 2021, 2022 et celle en cours.

La commission rappelle, à titre liminaire, qu'elle n'est pas compétente pour se prononcer sur les droits d'information que les conseillers municipaux tirent, en cette qualité, de textes particuliers tel l'article L2121-13 du code général des collectivités territoriales, qui dispose 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 ». Toutefois, cette circonstance ne fait pas obstacle à ce que les élus puissent se prévaloir du droit d'accès prévu par le livre III du code des relations entre le public et l'administration, qui est ouvert à toute personne, indépendamment des fonctions qu'elle exerce ou des mandats qu'elle détient.

Pour ce qui concerne d'abord les documents mentionnés au point 3), la commission rappelle que le droit d'accès aux documents administratifs défini par le livre III du code des relations entre le public et l'administration ne contraint pas l'administration à effectuer des recherches pour répondre à une demande et que les administrations ne sont pas tenues de répondre aux demandes trop générales ou insuffisamment précises (CE, 27 septembre 1985, Ordre des avocats au barreau de Lyon c/ X, n° 56543, Lebon 267 ; CE, 30 juin 1989, OPHLM de la Ville de Paris, n° 83477).

Elle estime ainsi irrecevables les demandes portant sur des échanges intervenus entre une ou des administrations et une autre administration ou une personne privée, lorsqu'elles sont trop imprécises quant à l'objet des documents demandés (avis n° 20216781 du 16 décembre 2021), quant à leur nature (avis n° 20195507 du 12 mars 2020), quant à l'administration et/ou ses composantes en cause (avis n° 20195507 du 12 mars 2020), quant à son ou ses interlocuteurs (avis n° 20194880 du 12 mars 2020 ; n° 20213868 du 15 juin 2021), quant au cadre d'élaboration du document (avis n° 20213868 du 15 juin 2021) ou encore quant à la période de temps visée (avis n° 20213868 du 15 juin 2021).

En l'espèce, la commission estime que la demande visée au point 3) est formulée de manière trop imprécise, en l'absence de précisions sur l'objet ou la nature des documents demandés, pour permettre à l'autorité saisie d'identifier les documents sollicités, ainsi que l'a fait valoir le maire d'Aulnay-sous-Bois en réponse à la demande qui lui a été adressée.

La commission déclare par suite la demande d'avis irrecevable sur ce point.

Pour ce qui concerne ensuite les documents mentionnés aux points 1) et 2), la commission estime en revanche que la demande est formulée de manière suffisamment précise pour permettre au maire d'identifier les documents sollicités.

La commission précise qu'une fois signés, les marchés publics et les documents qui s'y rapportent sont des

documents administratifs soumis au droit d'accès institué par le livre III du code des relations entre le public et l'administration.

Ce droit de communication, dont bénéficient tant les entreprises non retenues que toute autre personne qui en fait la demande, doit toutefois s'exercer dans le respect du secret des affaires, protégé par les dispositions de l'article L311-6 de ce code. Il résulte en effet de la décision du Conseil d'État du 30 mars 2016, "Centre hospitalier de Perpignan" (n°375529), que, lorsqu'elles sont saisies d'une demande de communication de documents relatifs à un marché public, les autorités mentionnées à l'article L300-2 du même code doivent examiner si les renseignements contenus dans ces documents peuvent, en affectant la concurrence entre les opérateurs économiques, porter atteinte au secret des affaires et faire ainsi obstacle à cette communication.

Le Conseil d'État a en outre précisé qu'au regard des règles de la commande publique, doivent être regardées comme communicables, sous réserve des secrets protégés par la loi, l'ensemble des pièces d'un marché public et que, dans cette mesure, l'acte d'engagement, le prix global de l'offre et les prestations proposées par l'entreprise attributaire, notamment, sont en principe communicables. Sont également communicables les pièces constitutives du dossier de consultation des entreprises (règlement de consultation, cahier des clauses administratives particulières, cahier des clauses techniques particulières...).

En revanche, les éléments qui reflètent la stratégie commerciale d'une entreprise opérant dans un secteur d'activité concurrentiel et dont la divulgation est susceptible de porter atteinte au secret des affaires ne sont, en principe, pas communicables. Il en va ainsi de l'offre de prix détaillée contenue dans le bordereau des prix unitaires, la décomposition du prix global et forfaitaire ou le détail quantitatif estimatif, ainsi que du mémoire technique, qui ne sont, de fait, pas communicables aux tiers. Revenant sur sa doctrine antérieure, la commission a également précisé dans son Conseil n° 20221455 du 21 avril 2022, qu'il en va aussi désormais ainsi des factures, bons de commande, états d'acompte, décomptes et autres pièces établies dans le cadre de l'exécution d'un marché public, qui ne sont communicables qu'après occultation des prix unitaires ou de la décomposition du prix forfaitaire, susceptibles, en soi, de refléter la stratégie commerciale d'une entreprise opérant dans un secteur d'activité déterminé.

En outre, les dispositions de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration doivent entraîner l'occultation des mentions relatives aux moyens techniques et humains, à la certification de système qualité, aux certifications tierces parties ainsi qu'aux certificats de qualification concernant la prestation demandée, ainsi que toute mention concernant le chiffre d'affaires, les coordonnées bancaires et les références autres que celles qui correspondent à des marchés publics.

En application de ces principes, la commission estime que les contrats relatifs à la restauration scolaire et les factures de la cuisine centrale sont communicables à toute personne qui en fait la demande, sous réserve de l'occultation des mentions relevant du secret des affaires.

Elle émet donc, sous cette réserve, un avis favorable à la demande en ses points 1) et 2).

La commission observe en dernier lieu que le maire d'Aulnay-sous-Bois a indiqué qu'il considérerait la demande de Monsieur SIBY comme abusive.

La commission souligne cependant qu'une demande ne peut être considérée comme abusive que lorsqu'elle vise de façon délibérée à perturber le fonctionnement d'une administration. Toute demande portant sur une quantité importante de documents ou le fait pour une même personne de présenter plusieurs demandes à la même autorité publique ne sont pas nécessairement assimilables à des demandes abusives.

En l'espèce, il ne lui est pas apparu, compte tenu de la nature des documents demandés, du destinataire de la demande et des éléments portés à sa connaissance, que cette demande présenterait un caractère abusif.

Pour le Président
et par délégation

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'GABEZ', with a long horizontal stroke extending to the right.

Caroline GABEZ
Rapporteure générale