



COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Cada

Le Président

Avis n° 20210811 du 25 mars 2021

Monsieur Gilles MERGY, Madame Pauline LE FUR, Monsieur Maxime MESSIER, Madame Léa Iris POGGI, Monsieur Pierre KATHOLA, Madame Sonia GOUJA, Monsieur Jean-Yves SOMMIER et Madame Astrid BROBECKER, ont saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 3 février 2021, à la suite du refus opposé par la directrice de Vallée Sud Aménagement à leur demande de communication, en leur qualité de conseillers municipaux, des documents suivants :

- 1) l'étude urbaine sur le site du Panorama et ses annexes ;
- 2) l'étude urbaine sur le mail Boucicaud et ses annexes ;
- 3) l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la création de la ZAC Paradis et ses annexes ;
- 4) l'étude préalable à la définition d'un projet urbain autour du site de l'immeuble Fahrenheit et ses annexes.

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.

La commission rappelle qu'aux termes de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration, sont considérés comme documents administratifs, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission.

Il résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE, 22 février 2007, Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés, n° 264541), qu'indépendamment des cas dans lesquels le législateur a lui-même entendu reconnaître ou, à l'inverse, exclure l'existence d'un service public, une personne privée qui assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et qui est dotée à cette fin de prérogatives de puissance publique est chargée de l'exécution d'un service public. Toutefois, même en l'absence de telles prérogatives, une personne privée doit également être regardée, dans le silence de la loi, comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission.

La commission rappelle également qu'aux termes de l'article L1531-1 du code général des collectivités territoriales : « Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital. Ces sociétés sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général. Lorsque l'objet de ces sociétés inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires. La réalisation de cet objet concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacun des actionnaires. Ces sociétés exercent leurs activités

exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres. Elles peuvent également exercer leurs activités pour le compte d'une société publique locale d'aménagement d'intérêt national sur laquelle au moins un de leurs membres exerce un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services. Ces sociétés revêtent la forme de société anonyme régie par le livre II du code de commerce. Sous réserve des dispositions du présent article, elles sont soumises au titre II du présent livre.»

Aux termes de l'article L327-2 du code de l'urbanisme : « Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales d'aménagement dont ils détiennent la totalité du capital. Une des collectivités territoriales ou un des groupements de collectivités territoriales participant à une société publique locale d'aménagement détient au moins la majorité des droits de vote. Ces sociétés sont compétentes pour réaliser toute opération ou action d'aménagement au sens du présent code ». Aux termes de l'article L327-1 du code de l'urbanisme : « Les sociétés publiques locales d'aménagement revêtent la forme de sociétés anonymes régies par le livre II du code de commerce. Sous réserve du présent chapitre, elles sont soumises au titre II du livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales (...). Les sociétés publiques locales d'aménagement (...) sont compétentes pour réaliser, outre toute opération d'aménagement prévue au dernier alinéa de l'article L327-2 ou à l'avant-dernier alinéa de l'article L327-3 du présent code, les opérations de requalification de copropriétés dégradées prévues à l'article L741-1 du code de la construction et de l'habitation, réaliser des études préalables, procéder à toute acquisition et cession d'immeubles en application des articles L221-1 et L221-2 du présent code, procéder à toute opération de construction ou de réhabilitation immobilière en vue de la réalisation des objectifs énoncés à l'article L300-1, ou procéder à toute acquisition et cession de baux commerciaux, de fonds de commerce ou de fonds artisanaux dans les conditions prévues au chapitre IV du titre Ier du livre II. Elles peuvent exercer, par délégation de leurs titulaires, les droits de préemption et de priorité définis par le présent code et agir par voie d'expropriation dans les conditions fixées par des conventions conclues avec l'un de leurs membres.»

La commission estime qu'en égard au caractère entièrement public de leur capital, aux missions qui leur sont confiées, au contrôle exercé par l'administration et à leurs conditions de fonctionnement, les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA), sociétés anonymes de droit commercial, qui se voient confier par les collectivités territoriales et leurs groupements qui en sont membres les missions énumérées aux articles L1531-1 du code général des collectivités territoriales et L327-1 du code de l'urbanisme, doivent être regardées comme chargées d'une mission de service public au sens de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Dès lors, les documents qu'elles élaborent ou détiennent sont, lorsqu'il se rapportent à leur mission, des documents administratifs au sens de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration soumis au droit d'accès ouvert par le livre III du même code.

S'agissant des points 1) et 4) de la demande, la commission rappelle que si les documents préparatoires sont exclus du droit d'accès prévu par le titre Ier du livre III du code des relations entre le public et l'administration aussi longtemps que la décision administrative qu'ils préparent n'est pas intervenue, ils deviennent communicables dès lors que la décision est intervenue ou que l'administration y a manifestement renoncé. En l'espèce, la directrice de Vallée Sud Aménagement a indiqué qu'aucune suite n'avait été donnée au projet mentionné au point 1) et que les documents cités au point 4) constituent des documents préparatoires. La commission considère que les documents cités au point 1) ne constituent plus des documents préparatoires et sont en conséquence communicables. Elle émet dès lors un avis favorable à la communication des documents cités au point 1), s'ils existent. En revanche, la commission émet un avis défavorable à la communication des documents cités au point 4).

S'agissant du point 2), la commission rappelle que le livre III du code des relations entre le public et l'administration ne fait pas obligation à l'administration saisie d'une demande de communication de procéder à des recherches en vue de collecter l'ensemble des documents éventuellement détenus (CE, 27 septembre 1985, Ordres des avocats de Lyon c/ Bertin, recueil page 267). Elle estime toutefois en l'espèce, au regard des pièces du dossier, que la demande de Monsieur Gilles MERGY, Madame Pauline LE FUR, Monsieur Maxime MESSIER, Madame Léa Iris POGGI, Monsieur Pierre KATHOLA, Madame Sonia GOUJA, Monsieur Jean-Yves SOMMIER et Madame Astrid BROBECKER, qui précise la nature et l'objet des documents souhaités, n'est pas trop imprécise pour permettre à l'administration d'identifier les documents souhaités. Elle émet donc un avis favorable sur ce point.

Concernant le point 3), la commission rappelle qu'une fois signés, les marchés publics et les documents qui

s'y rapportent sont considérés comme des documents administratifs soumis au droit d'accès institué par les articles L300-1 et suivants 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 cette loi. Sont notamment visées par cette réserve les 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.

Il résulte 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. La commission émet, sous ces réserve, un avis favorable.

Enfin, en réponse à la demande qui lui a été adressée, la directrice de Vallée Sud Aménagement a informé la commission de ce que les documents pouvaient être consultés dans ses locaux sur rendez-vous. La commission en prend note mais relève que la demande porte non sur une consultation, mais sur la transmission d'une copie des documents. Elle invite donc la directrice de Vallée Sud Aménagement à procéder à cette transmission, conformément aux dispositions de l'article L311-9 du code des relations entre le public et l'administration, moyennant le paiement préalable, le cas échéant, des frais de reproduction et d'envoi, dont le montant doit être porté à la connaissance des demandeurs.

Pour le Président
et par délégation



Bastien BRILLET
Rapporteur général
Premier conseiller de tribunal administratif