

Le Président

Avis n° 20243049 du 30 mai 2024

Monsieur Xavier BERNE a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 7 février 2024, à la suite du refus opposé par le président du conseil départemental des Yvelines à sa demande de communication, par courrier électronique, dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, des documents suivants :

- 1) les notes de frais de déplacements du président du conseil départemental (ainsi que les reçus afférents), sur la période courant de sa prise de fonctions à aujourd'hui ;
- 2) les notes de frais de restauration du président du conseil départemental (ainsi que les reçus afférents), sur la période courant de sa prise de fonctions à aujourd'hui ;
- 3) les notes de frais de représentation du président du conseil départemental (ainsi que les reçus afférents), sur la période courant de sa prise de fonctions à aujourd'hui.

La commission relève, à titre liminaire, que la présente demande s'inscrit dans le cadre d'une série de demandes au sens du deuxième alinéa de l'article L342-1 du code des relations entre le public et l'administration, portant sur des documents de même nature et ayant le même objet, adressées par le même demandeur à soixante-dix-huit départements. En application des dispositions de l'article précité et du sixième alinéa de l'article R343-3-1 du code des relations entre le public et l'administration, la commission ne peut être saisie que d'un refus de communication opposé au demandeur, cette saisine valant recours administratif préalable obligatoire pour chacune des demandes correctement identifiées ayant fait l'objet d'un refus de communication et pour laquelle il a été satisfait à la condition d'information de l'administration concernée prévue par le troisième alinéa de l'article L342-1, et elle n'émet qu'un avis. L'avis ainsi émis dégage les principes de communication communs aux documents demandés et s'applique à l'ensemble des demandes rattachées à cette série.

1. En ce qui concerne les questions liminaires :

La commission rappelle, en premier lieu, qu'une demande de communication de documents administratifs qui lui est adressée est déclarée sans objet lorsque l'autorité saisie communique spontanément le document demandé postérieurement à l'enregistrement de la demande ou lorsqu'il résulte des indications fournies par cette autorité que le document demandé n'a jamais existé, a été détruit ou a été égaré.

La commission indique, en deuxième lieu, que le livre III du code des relations entre le public et l'administration ne fait pas obligation aux autorités administratives de répondre aux demandes de renseignements qui leur sont adressées, ni d'élaborer un document nouveau en vue de procurer les renseignements ou l'information souhaités (CE, 30 janvier 1995, n° 128797 ; CE, 22 mai 1995, n° 152393). En revanche, la commission considère de manière constante que sont des documents administratifs existants au sens de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration, ceux qui sont susceptibles d'être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant. Il résulte en effet de la décision du Conseil d'État du 13 novembre 2020, n° 432832, publié aux Tables, que constituent des documents administratifs au sens de ces dispositions les documents qui peuvent être établis par extraction des bases de données dont l'administration dispose, si cela ne fait pas peser sur elle une charge de travail déraisonnable, laquelle doit être interprétée de façon objective.

La commission précise, en troisième lieu, que le refus de communication n'est pas établi et la demande d'avis est déclarée irrecevable, lorsque l'administration saisie d'une demande de communication, communique spontanément dans les délais qui lui sont impartis le document sollicité au demandeur.

2. En ce qui concerne les principes de communication des documents sollicités :

La commission rappelle qu'il résulte de l'article L3121-17 du code général des collectivités territoriales que : « Toute personne a le droit de demander communication des délibérations et procès-verbaux des séances publiques du conseil départemental, des délibérations de la commission permanente, des budgets et des comptes du département ainsi que des arrêtés du président. ». L'ensemble des pièces annexées à ces documents est communicable à toute personne qui en fait la demande, selon les modalités prévues par l'article L311-9 du code des relations entre le public et l'administration.

Le droit à communication qu'instituent les dispositions de l'article L3121-17 du code général des collectivités territoriales ne s'étend toutefois pas aux pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité qu'il appartient à l'ordonnateur et au comptable public de conserver, en vertu des dispositions de l'article 52 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (CE, 8 février 2023, n°452521).

La commission en déduit que les reçus, justificatifs, factures et notes de frais de séjour, frais de déplacement, frais de carburant, frais de péage, frais de représentation d'élus locaux ou d'agents publics et frais de restauration, sont des pièces justificatives de dépenses qui constituent des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande, dans les conditions et sous les réserves prévues par le livre III du code des relations entre le public et l'administration.

Dans sa décision du 8 février 2023, n°452521, le Conseil d'État a précisé que, sur le fondement de ces dispositions, la communication des notes de frais et des reçus des déplacements, des notes de frais de restauration ainsi que des reçus des autres frais de représentation engagés qui ont trait à l'activité d'un élu local dans le cadre de son mandat et des membres de son cabinet dans le cadre de leurs fonctions, ne saurait être regardée comme mettant en cause la vie privée de ces personnes. En outre, la communication des mentions faisant, le cas échéant, apparaître l'identité et les fonctions des personnes invitées ne porte pas davantage atteinte, par principe, à la protection de la vie privée de ces autres personnes.

Enfin, il appartient à l'autorité administrative d'apprécier, au cas par cas, à la date à laquelle elle se prononce sur une demande de communication, si, eu égard à certaines circonstances particulières tenant au contexte de l'événement auquel un document se rapporte, la communication de ces dernières informations ou celle du motif de la dépense serait de nature, par exception, à porter atteinte aux secrets et intérêts protégés par les articles L311-5 et L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, justifiant alors leur occultation.

La commission précise, enfin, que si le prix global d'une prestation apparaissant sur une facture est communicable à toute personne qui en fait la demande sur le fondement des dispositions de l'article L311-1 du même code, il en va autrement du détail des prix unitaires, qui est susceptible, en soi, de refléter la stratégie commerciale d'une entreprise opérant dans un secteur d'activité déterminé, et est protégé, à ce titre, par le secret des affaires. Il doit donc être occulté avant toute communication, en application de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration (avis n° 20221246 et n° 20221455 du 21 avril 2022).

La commission émet par suite un avis favorable à la demande, sous les réserves et dans les conditions ainsi exposées.

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
Rapporteuse générale