

N° 2209840

M. Denis MERIGOUX

Mme Lellouch
Magistrate désignée

M. Chavet
Rapporteur public

Audience du 27 mars 2025
Décision du 29 avril 2025

26-06
D

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Versailles

(La magistrate désignée)

Vu les procédures suivantes :

Par une requête, enregistrée le 29 décembre 2022, M. Denis Merigoux demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision par laquelle l'Institut Polytechnique de Paris a implicitement rejeté sa demande tendant à la communication de l'ensemble des délibérations du conseil d'administration de l'Institut Polytechnique de Paris prises en 2021 et 2022 jusqu'au 29 juin 2022, les pièces jointes afférentes à ces délibérations ainsi que l'ensemble des documents préparatoires adressés aux membres du conseil d'administration en amont des réunions ;

2°) d'enjoindre à l'Institut Polytechnique de Paris de lui communiquer les documents ainsi sollicités, sur le fondement des articles L. 911-1 et L. 911-2 du code de justice administrative ;

3°) d'assortir cette injonction d'une astreinte de 100 euros par jour de retard, sur le fondement de l'article L. 911-3 du code de justice administrative ;

4°) d'ordonner à l'Institut Polytechnique de Paris de publier en ligne les documents demandés, sur le fondement de l'article L. 312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Il soutient que :

- sa requête est recevable ;
- l'Institut Polytechnique de Paris était tenu, en application de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration, de communiquer les documents demandés conformément à l'avis favorable de la Commission d'accès aux documents administratifs à sa demande.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 mars 2025, l'Institut Polytechnique de Paris, représenté par Me Eglie-Richters, conclut au rejet de la requête et demande au tribunal de mettre à la charge de M. Merigoux une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- les conclusions aux fins d'annulation de la décision portant refus de communiquer les délibérations de son conseil d'administration sont irrecevables dès lors que les procès-verbaux des délibérations du conseil d'administration ont déjà fait l'objet d'une publication sur le site internet de l'école si bien que le droit à communication ne s'exerce plus en vertu de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration ;
- les conclusions aux fins d'annulation de la décision portant refus de communiquer l'ensemble des documents qui ont été adressés aux membres du conseil d'administration pour préparer les délibérations de ces réunions ne sont pas communicables en raison de leur caractère préparatoire, en vertu de l'alinéa 2 de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration ;
- la demande de communication du requérant est abusive en raison des opérations matérielles qu'elle implique au regard des moyens dont dispose l'administration et du caractère répété de ses demandes qui portent sur plusieurs centaines de pages nécessitant une relecture pour occultation des éléments couverts par le secret des affaires et dont le but exclusif est de les publier sur son site internet ;
- enfin, la communication des pièces jointes afférentes aux délibérations dans leur intégralité porte atteinte au secret des affaires au sens du 1° de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration au vu de l'environnement fortement concurrentiel dans lequel évolue l'institut Polytechnique de Paris et dès lors que l'organe délibérant de l'Institut Polytechnique de Paris est en première ligne pour définir les orientations stratégiques de l'Institut comme celles relatives à sa stratégie commerciale et industrielle, notamment la liste des thématiques de recherche mais aussi la stratégie commerciale de ses nombreux partenaires privés.

Vu :

- l'avis n° 20225977 du 3 novembre 2022 de la Commission d'accès aux documents administratifs ;
- les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code du commerce ;
- le code de l'éducation ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le décret n° 2019-549 du 31 mai 2019 ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné Mme Lellouch, vice-présidente, pour statuer sur les litiges mentionnés à l'article R. 222-13 du code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Lellouch, magistrate désignée ;
- les conclusions de M. Chavet, rapporteur public ;
- les observations de M. Merigoux ;
- et les observations de Me Krasniqi, substituant Me Eglie-Richters, représentant l'Institut Polytechnique de Paris.

Considérant ce qui suit :

1. Par un courriel du 24 août 2022, M. Denis Merigoux a sollicité de l'Institut Polytechnique Paris la communication de l'ensemble des délibérations du conseil d'administration de l'Institut adoptées en 2021 et 2022 jusqu'au 29 juin 2022, les pièces jointes afférentes à ces délibérations ainsi que l'ensemble des documents préparatoires adressés aux membres du conseil d'administration en amont des séances. En l'absence de réponse, il a saisi, le 30 septembre 2022, la Commission d'accès aux documents administratifs, qui a rendu, le 3 novembre 2022, un avis favorable à sa demande, sous certaines réserves. A la suite du silence gardé pendant deux mois par l'administration à compter de l'enregistrement de la demande d'avis par la commission d'accès aux documents administratifs, une décision implicite confirmant le refus de communication initialement opposé à l'intéressé est née. M. Merigoux demande l'annulation de cette décision.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Sous réserve des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6, les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 sont tenues de publier en ligne ou de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent livre* ». Aux termes de l'article L. 300-2 de ce code : « *Sont considérés comme documents administratifs, au sens des titres I^{er}, III et IV du présent livre, 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 chargés d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions, codes sources et décisions. (...)* ».

3. D'autre part, aux termes de l'article 1^{er} du décret du 31 mai 2019 portant création de l'établissement public expérimental Institut Polytechnique de Paris et approbation de ses statuts : « *L'Institut polytechnique de Paris est un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel expérimental au sens de l'ordonnance du 12 décembre 2018 susvisée. / Il regroupe en tant qu'établissements-composantes, l'Ecole polytechnique, l'Ecole nationale supérieure de techniques avancées, le Groupe des écoles nationales d'économie et statistique et l'Institut Mines-Télécom qui conservent leur personnalité morale (...)* ». Aux termes de l'article L. 123-3 du code de l'éducation : « *Les missions du service public de l'enseignement supérieur sont : / 1° La formation initiale et continue tout au long de la vie ; / 2° La recherche scientifique et technologique, la diffusion et la valorisation de ses résultats au service de la société. Cette dernière repose sur le développement de l'innovation, du transfert de technologie lorsque celui-ci est possible, de la capacité d'expertise et d'appui aux associations et fondations, reconnues d'utilité publique, et aux politiques publiques menées pour répondre aux défis sociétaux, aux besoins sociaux, économiques et de développement durable ; / 3° L'orientation, la promotion sociale et l'insertion professionnelle ; / 4° La diffusion de la culture humaniste, en particulier à travers le développement des sciences humaines et sociales, et de la culture scientifique, technique et industrielle ; / 5° La participation à la construction de l'Espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche ; / 6° La coopération internationale* ».

4. Il ressort des pièces du dossier que l'Institut Polytechnique de Paris est un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel expérimental, en application de l'article 1^{er} du décret du 31 mai 2019. Cet établissement public, personne morale de droit public instituée pour assurer une mission d'intérêt général, est ainsi chargé de la mission du service public de l'enseignement supérieur tel que défini à l'article L. 123-3 du code de l'éducation, et les documents qu'il produit, dans le cadre de cette mission, ont le caractère de documents administratifs, au sens de l'article précité L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration.

En ce qui concerne les délibérations du conseil d'administration :

5. Il ressort des pièces du dossier, en particulier des éléments produits en défense, que l'Institut Polytechnique de Paris a mis en ligne sur son site internet les délibérations de son conseil d'administration dont M. Merigoux demande la communication. Dans ces conditions, le requérant n'est pas fondé à demander la communication de ces documents administratifs sur le fondement des dispositions de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration, le droit à communication ne s'exerçant plus, en application des dispositions de l'article L. 311-2 du même code.

En ce qui concerne les autres documents sollicités :

6. Pour justifier de son refus de communiquer à M. Merigoux les documents sollicités, l'Institut Polytechnique de Paris se fonde, d'une part, sur le caractère abusif de la demande, d'autre part, sur le caractère préparatoire de certains des documents sollicités, et enfin, sur le secret des affaires.

S'agissant du caractère abusif de la demande :

7. Aux termes de l'article L. 311-2 du même code : « (...) / *L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique.* ». Il résulte de ces dispositions que revêt un caractère abusif la demande qui a pour objet de perturber le bon fonctionnement de l'administration sollicitée ou qui aurait pour effet de faire peser sur elle une charge disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose.

8. Il ressort des pièces du dossier qu'après avoir obtenu communication de l'ensemble des documents préparatoires des réunions du conseil d'administration de l'Institut Polytechnique de Paris ainsi que des pièces sur lesquelles portent les délibérations au titre des années 2019 et 2020, M. Merigoux a sollicité la communication de ces mêmes documents relatifs aux années 2021 et 2022 jusqu'au conseil d'administration du 29 juin 2022, contemporain de sa demande. Si l'Institut Polytechnique de Paris fait valoir que les demandes de communication de M. Merigoux présentent un caractère systématique, il est constant que la demande de communication a trait à sept conseils d'administration et il ne ressort pas des pièces du dossier que l'Institut ait rencontré des difficultés pour satisfaire la première demande de communication du requérant, qui portait sur des documents de même nature et couvrait une période similaire. En outre, s'il est constant que M. Merigoux publie l'ensemble des documents qui lui sont transmis sur son site internet, il ne ressort pas des pages de ce site internet que la publication de ces documents administratifs, clairement identifiés comme tels, prêterait à confusion ou serait de nature à nuire à l'Institut Polytechnique de Paris. Dans ces conditions, et alors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'elles auraient pour objet de perturber le bon fonctionnement de l'Institut Polytechnique de Paris, les demandes de M. Merigoux ne revêtent pas de caractère abusif au sens de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration.

S'agissant des documents préparatoires aux séances des conseils d'administration :

9. Aux termes de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés. / Le droit à communication ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration. (...)* »

10. Il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyens en ce sens, de contrôler la régularité et le bien-fondé d'une décision de refus de communication de documents administratifs sur le fondement des dispositions des articles L. 311-1 et L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration. Pour ce faire, par exception au principe selon lequel le juge de l'excès de pouvoir apprécie la légalité d'un acte administratif à la date de son édicton, il appartient au juge, eu égard à la nature des droits en cause et à la nécessité de prendre en compte l'écoulement du temps et l'évolution des circonstances de droit et de fait afin de conférer un effet pleinement utile à son intervention, de se placer à la date à laquelle il statue.

11. Dès lors qu'à la date du présent jugement, il est constant que les délibérations des séances du conseil d'administration de l'Institut Polytechnique de Paris des années 2021 et 2022 en litige ont été adoptées, les documents préparatoires aux réunions du conseil d'administration relatifs à ces séances ont perdu leur caractère préparatoire et revêtent désormais le caractère de documents achevés. Il s'ensuit que l'Institut Polytechnique de Paris ne pouvait se fonder sur les dispositions de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration pour en refuser la communication à M. Merigoux.

S'agissant du secret des affaires :

12. Aux termes des dispositions de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration : « *Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs : / 1° Dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret des affaires, lequel comprend le secret des procédés, des informations économiques et financières et des stratégies commerciales ou industrielles et est apprécié en tenant compte, le cas échéant, du fait que la mission de service public de l'administration mentionnée au premier alinéa de l'article L. 300-2 est soumise à la concurrence ; (...).* » Et aux termes de l'article L. 311-7 de ce code : « *Lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions qui ne sont pas communicables en application des articles L. 311-5 et L. 311-6 mais qu'il est possible d'occulter ou de disjoindre, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions.* »

13. L'Institut Polytechnique de Paris soutient que compte tenu de l'environnement fortement concurrentiel au sein duquel il évolue, la révélation des pièces jointes afférentes aux délibérations du conseil d'administration porterait atteinte au secret des affaires. Il fait à cet égard valoir que le conseil d'administration est en première ligne pour définir les orientations stratégiques du développement de l'Institut et que les annexes des délibérations contiennent des informations touchant à sa stratégie commerciale, notamment ses thématiques de recherche, mais également celle de ses partenaires privés. Toutefois, si certains des documents dont le requérant sollicite la communication sont susceptibles de contenir des éléments sur la stratégie commerciale de l'Institut et de ses entreprises partenaires, une telle circonstance ne saurait justifier le refus de principe de l'Institut de communiquer l'ensemble des documents afférents aux sept conseils d'administration qui se sont tenus entre le 15 mars 2021 et le 29 juin 2022 et l'Institut Polytechnique de Paris ne livre aucun exemple précis d'informations contenues dans les pièces jointes afférentes aux délibérations de son conseil d'administration pour la période litigieuse qui seraient susceptibles de comporter de telles informations couvertes par le secret des affaires. En outre, il ne ressort pas des pièces du dossier que les documents similaires, communiqués à M. Merigoux au titre des années 2019 et 2020, et publiés sur son site internet, comportaient des informations couvertes par le secret des affaires. Dans ces conditions, au regard des contestations des parties, il y a lieu de considérer que les documents sollicités sont communicables à M. Merigoux sur le fondement des dispositions de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve le cas échéant de l'occultation des seules mentions visées par les dispositions de l'article L. 311-6 du même code.

14. Il résulte de tout ce qui précède que M. Merigoux est seulement fondé à demander l'annulation de la décision implicite du président de l'Institut Polytechnique de Paris, en tant qu'il a refusé de lui communiquer les documents préparatoires aux réunions du conseil d'administration des années 2021 et 2022 jusqu'au conseil d'administration du 29 juin 2022 ainsi que les pièces jointes afférentes à ces séances.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

15. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. / La juridiction peut également prescrire d'office cette mesure* ». Et aux termes de l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration : « *L'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration : / 1° Par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ; / 2° Sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction, dans des conditions prévues par décret ; / 3° Par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique ; / 4° Par publication des informations en ligne, à moins que les documents ne soient communicables qu'à l'intéressé en application de l'article L. 311-6* ».

16. D'une part, compte tenu de ses motifs, l'exécution du présent jugement implique nécessairement que le directeur de l'Institut Polytechnique de Paris communique à M. Merigoux les documents préparatoires aux réunions du conseil d'administration des années 2021 et 2022 jusqu'au conseil d'administration du 29 juin 2022 ainsi que les pièces jointes afférentes, sous réserve de l'occultation des seules mentions visées par les dispositions de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, par l'un des moyens mentionnés par les dispositions de l'article L. 311-9 du même code. Il y a lieu, dès lors, de lui adresser une injonction en ce sens et de lui impartir, pour ce faire, un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement. Il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

17. D'autre part, aux termes de l'article L. 312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Sous réserve des articles L. 311-5 et L. 311-6 et lorsque ces documents sont disponibles sous forme électronique, les administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-2, à l'exception des personnes morales dont le nombre d'agents ou de salariés est inférieur à un seuil fixé par décret, publient en ligne les documents administratifs suivants : / 1° Les documents qu'elles communiquent en application des procédures prévues au présent titre, ainsi que leurs versions mises à jour ; (...)* ». Ainsi qu'il a été dit au point 4, l'Institut Polytechnique de Paris entre dans le champ des dispositions de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration. Dès lors, il y a lieu d'enjoindre au directeur de l'Institut Polytechnique de Paris de publier en ligne les documents communiqués à M. Merigoux conformément au point précédent, sous réserve que ces documents soient disponibles sous forme électronique, dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Sur les frais liés à l'instance :

18. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de M. Merigoux, qui n'est pas partie perdante dans le cadre de la présente instance, la somme réclamée par l'Institut Polytechnique de Paris au titre des frais liés à l'instance exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E:

Article 1^{er}: La décision par laquelle l'Institut Polytechnique de Paris a implicitement refusé à M. Merigoux la communication des documents préparatoires aux conseils d'administrations et des pièces jointes sur lesquelles portent les délibérations pour les années 2021 et 2022 jusqu'au conseil d'administration du 29 juin 2022 est annulée.

Article 2: Il est enjoint à l'Institut Polytechnique de Paris de communiquer à M. Merigoux les documents mentionnés à l'article 1^{er} du présent jugement, sous réserve le cas échéant de l'occultation des seules mentions visées par les dispositions de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3: Il est enjoint à l'Institut Polytechnique de Paris de publier les documents communiqués à M. Merigoux en application de l'article 2 du présent jugement, sous réserve que ces documents soient disponibles sous forme électronique, dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 4: Les conclusions présentées par l'Institut Polytechnique de Paris au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5: Le présent jugement sera notifié à M. Denis Merigoux, à l'Institut Polytechnique de Paris, et à la Commission d'accès aux documents administratifs.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 29 avril 2025.

La magistrate désignée,

La greffière,

signé

signé

J. Lellouch

A. Gateau

La République mande et ordonne au ministre des armées, en ce qui le concerne, ou à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.