

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE VERSAILLES**

ag

N° 2300189

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. Denis MERIGOUX

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Lellouch
Magistrate désignée

Le tribunal administratif de Versailles

M. Chavet
Rapporteur public

(La magistrate désignée)

Audience du 27 mars 2025
Décision du 29 avril 2025

26-06
D

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 7 janvier 2023 et 28 avril 2023, M. Merigoux doit être regardé comme demandant au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision par laquelle l'école Polytechnique a implicitement rejeté sa demande tendant à la communication des documents préparatoires aux réunions du conseil d'administration et de toutes les pièces jointes sur lesquelles portent les délibérations du conseil d'administration pour les années 2019, 2020, 2021 et 2022 jusqu'au conseil d'administration du 23 juin 2022 ;

2°) d'enjoindre à l'école Polytechnique de lui communiquer les documents demandés, 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'école Polytechnique 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'école Polytechnique était tenue, en application de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration, de lui communiquer les documents demandés conformément à l'avis favorable de la Commission d'accès aux documents administratifs à sa demande ;
- les documents préparatoires et les pièces afférentes aux délibérations du conseil d'administration publiées sont utiles pour retracer les conditions dans lesquelles l'école Polytechnique exerce sa mission et sa demande de communication ne peut être regardée comme présentant un caractère abusif ;
- alors que les documents ont déjà été numérisés pour permettre leur communication aux membres du conseil d'administration, et que le travail impliqué consiste en la relecture des documents pour en occulter le cas échéant les informations relevant des exceptions prévues par les articles L. 311-5 et L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, compte tenu des moyens de l'école Polytechnique, une communication échelonnée au rythme d'une année de documents par quinzaine, à l'instar de ce qui a été fait pour la période 2013-2018, n'apparaît pas disproportionnée ;
- l'école Polytechnique ne peut se prévaloir du secret des affaires de ses partenaires co-contractants privés pour refuser la communication des documents sollicités ;
- le livre III du code des relations entre le public et l'administration ne prévoit aucune restriction en fonction de l'usage fait des informations demandées ;
- la circonstance qu'il héberge sur son site internet la copie de tous les documents transmis par l'école, dans le respect des dispositions de l'article L. 322-1 du code des relations entre le public et l'administration ne prête aucunement à confusion, dès lors qu'il ne s'est jamais présenté comme le porte-parole de l'école ni ne se prétend mandaté par lui et il appartient à l'école Polytechnique de respecter les dispositions du 1° de l'article L. 312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration en publiant en ligne les documents communiqués.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 avril 2023, l'école Polytechnique conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis 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 demandes de M. Merigoux présentent un caractère abusif ;
- les documents demandés ne sont pas communicables dès lors qu'ils contiennent des informations stratégiques couvertes par le secret des affaires.

Vu :

- l'avis n°20226020 du 24 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° 2015-1176 du 24 septembre 2015 ;
- 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 ;
- et les observations de M. Merigoux.

Considérant ce qui suit :

1. Par un courriel du 24 juin 2022, M. Denis Merigoux a demandé à l'école Polytechnique de lui communiquer, de préférence par voie électronique, l'ensemble des documents préparatoires aux réunions du conseil d'administration ainsi que toutes les pièces jointes sur lesquelles portent les délibérations du conseil d'administration des années 2019, 2020, 2021 et 2022 jusqu'au conseil d'administration du 23 juin 2022. En l'absence de réponse, il a saisi, le 24 octobre 2022, la Commission d'accès aux documents administratifs, qui a rendu, le 24 novembre 2022, un avis favorable, sous certaines réserves, à sa demande relativement aux conseils d'administration postérieurs au conseil d'administration du 19 décembre 2019 et a déclaré sa demande irrecevable pour la période antérieure au titre de laquelle elle s'était déjà prononcée. M. Merigoux demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures, d'annuler la décision par laquelle l'école Polytechnique a refusé d'accéder à sa demande.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. 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 du même 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 chargées 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. (...)* ». Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 24 septembre 2015 relatif à l'organisation et au régime administratif et financier de l'Ecole polytechnique : « *L'Ecole polytechnique est un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies, constitué sous la forme d'un grand établissement au sens de l'article L. 717-1 du code de l'éducation.* ». Aux termes de l'article 2 de ce même décret : « *Dans le cadre de sa mission définie par la loi, l'Ecole polytechnique dispense un enseignement supérieur ayant pour objet la formation d'ingénieurs, d'étudiants en master et en doctorat très hautement qualifiés. Dans le domaine de ses compétences, l'Ecole polytechnique conduit des travaux de recherches scientifique et de développement technologique dans ses laboratoires, en partenariat avec d'autres acteurs de la recherche. Elle promeut l'innovation scientifique, technologique et industrielle dans le cadre de partenariats institutionnels et d'entreprises. Elle assure la promotion de ses activités et la diffusion de ses travaux tant en France qu'à l'étranger. Elle peut, dans ce cadre, engager des actions de coopération scientifique, technique et pédagogique, y compris par la définition de programmes communs de formation, avec des*

établissements français et étrangers d'enseignement ou de recherche. Elle peut également dispenser des enseignements de spécialisation, de perfectionnement et de mise à jour des connaissances, notamment dans le cadre de la formation continue. ».

3. Il résulte de ces dispositions que l'école Polytechnique, établissement public, personne morale de droit public instituée pour assurer une mission d'intérêt général, est ainsi chargée 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 que les documents qu'elle 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, communicables à toute personne qui en fait la demande en application des dispositions de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration.

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

En ce qui concerne le caractère abusif de la demande :

5. 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.

6. 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'école Polytechnique ainsi que des pièces sur lesquelles portent les délibérations adoptées au cours des années 2013 à 2018, M. Merigoux a sollicité la communication de ces mêmes documents relatifs aux années 2019 à 2022 jusqu'au conseil d'administration du 23 juin 2022, contemporain de sa demande. Si l'école Polytechnique fait valoir que les demandes de communication de M. Merigoux présentent un caractère systématique, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'école Polytechnique ait rencontré des difficultés pour satisfaire la première demande de communication du requérant, qui couvrait six années, qu'elle a réalisée de manière échelonnée, à raison de la transmission des documents afférents à une année tous les quinze jours. A cet égard, le requérant fait valoir sans être contesté, en s'appuyant sur les données du budget initial 2019 présenté au conseil d'administration du 8 novembre 2018, soit le dernier qui lui a été transmis, que l'école Polytechnique est un établissement public qui compte 3 000 équivalents temps plein disposant de services supports conséquents lui permettant de traiter ses demandes. 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 que la publication de ces documents administratifs, clairement identifiés comme tels, prêterait à confusion ou serait de nature à nuire à l'école. 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'école, 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.

En ce qui concerne le secret des affaires :

7. Aux termes de l'article L. 311-6 de ce même code : « *Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs : / 1° Dont la communication porterait atteinte (...) 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 ; / (...)* ». Aux termes de l'article L. 311-7 du même 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 disjointre, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions.* »

8. L'école Polytechnique fait valoir de manière générale, sans apporter d'exemple précis, que le secret des affaires s'oppose à la communication des documents adressés aux membres en vue des réunions de son conseil d'administration des années 2019 à 2022 et les pièces jointes sur lesquelles portaient les délibérations dès lors que le conseil d'administration est en première ligne pour définir les orientations stratégiques du développement de l'école touchant également dans un certain nombre de cas à la stratégie commerciale et industrielle des partenaires privés co-contractants de l'école. Toutefois, en admettant que certains des documents dont le requérant sollicite la communication soient susceptibles de contenir des éléments sur la stratégie commerciale de l'école Polytechnique, une telle circonstance ne saurait justifier un refus de principe de l'école Polytechnique de communiquer l'ensemble des documents sollicités. En outre, il ne ressort pas des pièces du dossier que les documents similaires relatifs aux conseils d'administration des années 2013 à 2018, déjà communiqués à M. Merigoux, et publiés sur le site internet du requérant, comportaient des mentions couvertes par le secret des affaires. Dans ces conditions, au regard des contestations des parties, 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.

9. Il résulte de tout ce qui précède que M. Merigoux est fondé à demander l'annulation de la décision implicite de l'école Polytechnique refusant de lui communiquer les documents préparatoires aux réunions du conseil d'administration des années 2019 à 2022 jusqu'au 29 juin 2022 et les pièces jointes afférentes à ces délibérations.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

10. 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* ».

11. D'une part, compte tenu de ses motifs, l'exécution du présent jugement implique nécessairement que l'école Polytechnique communique à M. Merigoux les documents préparatoires aux réunions du conseil d'administration ainsi que les pièces jointes sur lesquelles portaient les délibérations adoptées au cours des années 2020 à 2022 jusqu'au conseil d'administration du 23 juin 2022, 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.

12. 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 3, l'école Polytechnique 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 à l'école Polytechnique 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 :

13. 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'école Polytechnique 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'école Polytechnique a implicitement refusé à M. Merigoux la communication des documents préparatoires aux conseils d'administrations et des pièces jointes sur lesquelles portent les délibérations adoptées au cours des années 2019, 2020, 2021 et 2022 jusqu'au conseil d'administration du 23 juin 2022 est annulée.

Article 2 : Il est enjoint à l'école Polytechnique de communiquer à M. Merigoux les documents mentionnés à l'article 1^{er} du présent jugement, 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, dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : Il est enjoint à l'école Polytechnique 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'école Polytechnique sur le fondement 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'École Polytechnique 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.