

COMMISSION D'ACCÈS
AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Cada

Le Président

Avis n° 20173919 du 21 septembre 2017

Monsieur Tangui MORLIER, pour l'association Regards citoyens, a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 8 juillet 2017, à la suite du refus opposé par Madame Elisabeth GUIGOU, députée, à sa demande de communication, par envoi postal ou par courrier électronique, des documents relatifs à l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) allouée aux députés dans le cadre de leur mandat, à savoir :

- 1) la copie des relevés bancaires du compte dédié à l'utilisation de cette indemnité entre décembre 2016 et mai 2017 ;
- 2) la déclaration attestant sur l'honneur de son bon usage transmise au Bureau de l'Assemblée nationale avant le 31 janvier 2017 pour l'année 2016.

La commission rappelle à titre liminaire que, pour l'application du droit à communication prévu par le livre III du code des relations entre le public et l'administration, aux termes de l'article L300-2 du même code, sont considérés comme documents administratifs 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.

La commission souligne à cet égard que le Conseil d'Etat a jugé, dans sa décision de section « Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés (APREI) » du 22 février 2007 (n° 264541, au Recueil), « 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 ; que, 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 enfin que, sur le fondement du second alinéa de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration, la communication des actes et des documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires est régie par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, pour l'interprétation de laquelle la commission n'est pas compétente.

En l'espèce, la commission estime que les relevés bancaires retraçant l'utilisation de l'IRFM ainsi que la déclaration sur l'honneur dont la communication est sollicitée se rattachent à l'exercice du mandat parlementaire. Elle considère que si l'exercice d'un mandat parlementaire correspond à une mission d'intérêt général, il ne saurait être qualifié de mission de service public au sens et pour application des dispositions de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration, telles qu'interprétées par la jurisprudence précitée, dès lors que, d'une part, l'exercice de ce mandat est dépourvu de toute obligation vis-à-vis de l'autorité administrative et tout lien de subordination à son égard et que, d'autre part, il participe à l'exercice de la souveraineté nationale dans le respect du principe de séparation des pouvoirs.

La commission ne peut donc que se déclarer incompétente pour se prononcer sur la demande.

Enfin, la commission prend acte des observations qui lui ont été présentées par le président de l'Assemblée nationale dans le cadre de l'instruction de cette affaire et selon lesquelles, suite au remplacement de l'IRFM par un nouveau mécanisme de prise en charge des frais résultant de l'article 20 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, une réflexion devrait être menée en vue d'une amélioration de la communication des documents produits ou reçus par l'Assemblée. La commission considère que cette orientation est opportune mais souligne qu'en l'état de la rédaction des dispositions de l'article L 300-2 du code des relations entre le public et l'administration, l'accès à ces documents restera régi par le régime spécial de communication des actes des assemblées parlementaires, qui n'entre pas dans le champ de ses compétences.

Pour le Président
et par délégation



Manon PERRIERE
Rapporteur général
Maître des requêtes au Conseil d'Etat