

N° 449620

M. F...

10ème et 9ème chambres réunies

Séance du 23 février 2022

Décision du 17 mars 2022

## CONCLUSIONS

### M. Laurent Domingo, rapporteur public

M. F..., qui a pour habitude de porter devant les tribunaux administratifs et parfois jusque devant vous des litiges relatifs à la communication des comptes de la fédération française de karaté ou des ligues régionales de karaté, s'intéresse aussi aux comptabilités de la communauté de communes Creuse Grand Sud et de la commune d'Aubusson, dont les finances sont dans une situation critique et sur lesquelles la Chambre régionale des comptes de Nouvelle Aquitaine assure un suivi continu depuis 2017 (v. pour la commune, le Rapport d'observations définitives du 11 juin 2018 ; et en dernier lieu pour la communauté de communes l'avis n° 2021-0108 du 28 mai 2021).

Il a demandé au directeur départemental des finances publiques de la Creuse de lui communiquer divers documents comptables de la commune et de la communauté de communes au titres des exercices 2012 à 2016. Ces documents lui ont été communiqués. Il a aussi sollicité la communication des bordereaux de mandats et de titres, les mandats et les titres ainsi que les pièces justificatives correspondantes, pour l'exercice 2016. Sa demande n'ayant pas été satisfaite, il s'est adressé à la CADA, qui, par un avis du 20 juin 2018 (n° 20180767), a constaté que les documents demandés sont des documents administratifs communicables en application de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration, tout en invitant l'intéressé « à faire preuve de modération dans l'exercice du droit d'accès » prévu par le CRPA et rappelant que « l'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes présentant un caractère abusif ».

M. F... a ensuite saisi le TA de Limoges de sa demande, qui a été rejetée par un jugement du 10 décembre 2020. Le tribunal a estimé que cette demande, qui implique l'occultation des mentions dont la communication serait contraire au secret de la vie privée ou au secret industriel et commercial, a pour effet de faire peser sur l'administration une charge disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose et présente ainsi un caractère abusif au sens des dispositions de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration.

M. F... soutient, en premier lieu, que le tribunal a commis une erreur de droit et a dénaturé les faits de l'espèce en faisant application des limitations au droit de communication prévues à l'article L. 311-6 du CRPA, notamment le respect de la vie privée, alors que sa demande se

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

fondait sur les dispositions de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales qui instituent un régime autonome de communication et pour lequel de telles exceptions ne sont pas applicables.

Ce moyen ne peut qu'être écarté car, en réalité, dans son jugement, le tribunal n'a nullement fait application de l'article L. 2121-26 du CGCT, quand bien même ce fondement était effectivement invoqué par M. F.... Tout au plus le tribunal a-t-il visé le CGCT. Mais il s'est ensuite seulement fondé sur le CRPA, si bien que les griefs formulés par le pourvoi manquent en fait.

En tout état de cause, cet article L. 2121-26 du CGCT, qui trouve son origine dans l'article 58 de la loi municipale du 5 avril 1884 (devenu l'article L. 121-19 du Code des communes), dispose que « Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication sur place et de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux. / Chacun peut les publier sous sa responsabilité »<sup>1</sup>. Il s'agit bien d'un régime autonome d'accès aux documents des communes, qui a été institué dans un objectif d'information du public sur la gestion municipale<sup>2</sup>. Le champ d'application de cet article est très large et il inclut les pièces annexes des actes et documents qui y sont visés (11 janvier 1978, Cne de Muret, n° 04258, Lebon p. 5 ; AJDA 1978. 219, concl. Genevois ; avis CADA n°20180976 du 12 juillet 2018), mais il n'est pas sans limite et vous avez déjà jugé, par exemple, que des arrêtés portant des appréciations d'ordre individuel sur les fonctionnaires communaux ne pouvaient être communiqués qu'après occultation de ces appréciations (10 mars 2010, Commune de Sète, n° 303814, Rec. p. 70, concl. J. Boucher, BJCL 6/10 p. 432, note E. Glaser, Revue Lamy des Collectivités Territoriales n° 58/2010 p. 18, note G. Pellissier JCP A 2010, 2137). Il n'eût donc pas été certain que le tribunal aurait commis l'erreur de droit dénoncée s'il avait effectivement jugé que le respect de la vie privée, en tant que principe et non parce qu'il figure dans le CRPA<sup>3</sup>, pouvait limiter le droit de communication prévu par le CGCT.

Par ailleurs, nous nourrissons un doute sur la question de savoir si les mandats et les titres relèvent de ces dispositions du CGCT. Sont en effet visés les comptes de la commune. Il n'est pas évident d'y inclure les mandats et les titres<sup>4</sup>. La demande de M. F... pouvait donc, le cas échéant, ne pas trouver de fondement dans cette disposition du CGCT. Le présent pourvoi, qui n'invoque pas d'insuffisance de motivation et n'impose donc pas de s'interroger sur le caractère opérant du moyen de M. F... devant le tribunal, ne vous permettra pas de trancher aujourd'hui cette question. Mais nul doute qu'elle se posera à l'occasion d'autres litiges.

---

<sup>1</sup> Pour les autres collectivités, v. les articles L. 3121-17, L. 4132-16, L. 5211-46, L. 5421-5, L. 5621-9 et L. 5721-6 du CGCT.

<sup>2</sup> V. Jean-Marie Bécet, « Communication des documents des collectivités territoriales au public : régimes particuliers », Encyclopédie Dalloz des collectivités locales, folio n°12212.

<sup>3</sup> En ce sens, le Rappr. qui figure logiquement en note de rapprochement de la décision Syndicat CFDT Culture du 24 avril 2013, n° 343024, aux tables, rendue dans le cadre de la loi du 17 juillet 1978.

<sup>4</sup> La doctrine de la CADA, qui se réfère à tous les documents comptables, y est favorable (v. <https://www.cada.fr/administration/budget-et-comptes>). Voir par ex. Avis 20180976 du 12 juillet 2018.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

M. F... soutient, en deuxième lieu, que le tribunal a entaché son jugement de dénaturation en estimant que sa demande ferait peser une charge disproportionnée sur l'administration.

Mais l'appréciation du tribunal est souveraine, et quand il retient que la demande de M. F... portait sur près de 9 000 documents sans compter les pièces justificatives et qu'il y avait lieu d'en occulter les mentions susceptibles de mettre en cause la vie privée des personnes qu'ils pouvaient concerner, il n'y a pas, de la part du tribunal, d'appréciation manifestement fautive des faits soumis à son examen.

M. F... soutient, en troisième et dernier lieu, que le tribunal a commis une erreur de droit, à tout le moins a dénaturé les pièces du dossier, en lui opposant, pour considérer sa demande abusive, qu'il ne justifiait pas de son intérêt à la communication des documents en question.

Il est certain que votre jurisprudence, et ce quand bien même on se demande parfois pour quelles raisons tel ou tel requérant sollicite les documents qu'il demande, ne subordonne pas l'exercice du droit à la communication des documents administratifs à la justification d'un quelconque intérêt (v. par ex. 13 février 2019, Association Front national, n° 420467, A). Mais le tribunal n'a pas jugé le contraire, car il a fait jouer l'intérêt de la demande non pas en amont, pour reconnaître un droit à communication, mais en aval, pour établir le caractère abusif de la demande.

D'une certaine manière, vous vous êtes déjà engagés dans cette voie. Dans votre décision Association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry du 27 mars 2020 (n° 426623, B), vous avez jugé qu'un refus de communication peut être légalement opposé si la demande fait peser sur l'administration une charge excessive, eu égard aux moyens dont elle dispose et à l'intérêt que présenterait, pour le demandeur, le fait de bénéficier de la communication du document occulté.

Dans cette hypothèse, c'était donc l'importance de l'occultation du document qui vous a conduit à considérer que sa communication perdait, objectivement, de son intérêt. Le tribunal, par le jugement attaqué, est allé plus loin en prenant en compte, cette fois, l'intérêt subjectif du demandeur et, en l'espèce, l'absence d'explications de cet intérêt.

Nous vous proposons de valider cette démarche. Pour apprécier la caractère abusif d'une demande, le juge prend en considération un ensemble d'éléments et il procède à une pesée de chacun de ces éléments. L'article L. 311-2 du CRPA mentionne le nombre des demandes, leur caractère répétitif ou systématique. Il y a lieu également de tenir compte, comme l'a fait en l'espèce le tribunal, du volume des documents demandés, de la charge de travail pour les services au regard des moyens dont ils disposent, dans la recherche des documents, leur tri et surtout l'occultation des données qui ne peuvent être révélées (v. A. Lallet et P. Nguyen Duy, Communication des documents administratifs, RDCA, § 273 et s.).

La mise en balance à laquelle le juge procède peut opportunément intégrer l'intérêt du demandeur à la communication des documents, en ce sens que, face à une demande qui porte sur un nombre important de documents à traiter avant de les communiquer, le juge pourra

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

accorder un moindre poids à la charge de travail qui en résulte pour l'administration si l'intérêt de la demande justifie ce surcroît d'activité, tandis qu'à l'inverse, le juge sera d'autant plus enclin à considérer que cette charge de travail révèle le caractère abusif de la demande si au surplus elle n'est pas justifiée par un intérêt particulier ou, plus globalement, par l'intérêt que présente, par elle-même, la communication et donc la divulgation au public de ces documents (en ce sens v. concl. A Lallet sur la décision Association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry).

Il y a donc lieu, si vous nous suivez, d'écarter le moyen d'ED et, en l'espèce, le moyen de dénaturation.

PCMNC au rejet du pourvoi.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*