

N° 449620

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. M...

Mme Alexandra Bratos
Rapporteuse

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies)

M. Laurent Domingo
Rapporteur public

Sur le rapport de la 10^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 23 février 2022
Décision du 17 mars 2022

Vu la procédure suivante :

M. K... M... a demandé au tribunal administratif de Limoges, d'une part, d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet du directeur départemental des finances publiques de la Creuse née du silence gardé sur sa demande de communication de l'intégralité des bordereaux de mandats et de titres, de l'intégralité des mandats et des titres et des pièces justificatives correspondantes émis pour la communauté de communes de Creuse Grand Sud et pour la commune d'Aubusson pour l'exercice clos en 2016, et d'autre part, de lui enjoindre de communiquer ces documents par voie dématérialisée ou, à défaut, sur papier.

Par un jugement n° 1801098 du 10 décembre 2020, le tribunal administratif de Limoges a rejeté sa demande.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 11 février, 6 mai et 9 septembre 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. M... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le jugement attaqué ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Alexandra Bratos, auditrice,
- les conclusions de M. Laurent Domingo, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de M. M... ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. M... a demandé par courrier du 11 décembre 2017 au directeur départemental des finances publiques de la Creuse la communication, de préférence, par voie dématérialisée, pour la communauté de communes de Creuse Grand Sud et la commune d'Aubusson, de l'intégralité des bordereaux des mandats de paiement et des titres de recettes, de l'intégralité des mandats de paiement et des titres de recettes ainsi que des pièces justificatives correspondantes au titre de l'année 2016. M. M... se pourvoit en cassation contre le jugement du 10 décembre 2020 par lequel le tribunal administratif de Limoges a rejeté cette demande.

2. D'une part, l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration dispose que : « *Sont considérés comme documents administratifs, au sens des titres Ier, 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 L. 311-1 du même code : « *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. 311-6 de ce code : « *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 (...) ». Aux termes du dernier alinéa de l'article L. 311-2 du même code que : « L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique ».

3. D'autre part, le premier alinéa de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales, qui institue un régime spécial d'accès aux documents administratifs, dispose que : « *Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication (...) des budgets et des comptes de la commune* ».

4. Pour rejeter la demande dont il était saisi, le tribunal administratif de Limoges a jugé que nombre des documents dont la communication était sollicitée comportaient des mentions protégées par le secret de la vie privée et le secret industriel et commercial et que leur occultation aurait pour effet de faire peser une charge disproportionnée sur l'administration concernée au regard des moyens dont elle disposait.

5. En premier lieu, si l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales a institué un régime spécifique d'accès aux documents des communes, distinct du régime général d'accès aux documents administratifs organisé par les dispositions du code des relations entre le public et l'administration, et si les exceptions au droit d'accès prévues à l'article L. 311-6 de ce code ne sont pas opposables à une demande présentée sur le fondement des dispositions spéciales de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales, l'exercice de ce droit d'accès particulier ne saurait faire obstacle, par principe, à la protection de secrets protégés par la loi sur d'autres fondements, tels que le secret de la vie privée ou le secret industriel et commercial, ni imposer à l'administration des difficultés matérielles excessives pour satisfaire aux demandes dont elle est saisie. Par suite, en estimant, implicitement mais nécessairement, qu'à supposer que certains des documents sollicités entrent dans le champ d'application de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales, l'administration pouvait être tenue de procéder à des occultations pour protéger le secret de la vie privée et le secret industriel et commercial, le tribunal administratif de Limoges n'a pas entaché son jugement d'erreur de droit.

6. En deuxième lieu, en relevant que la demande de M. M... portait sur la communication de 8 957 documents, auxquels s'ajoutaient les pièces justificatives, qu'elle nécessitait un important travail d'occultation des mentions relevant de la vie privée et du secret industriel et commercial, et que l'administration contestait sérieusement le fait que les documents demandés soient aisément disponibles et récupérables, le tribunal administratif de Limoges a porté sur les faits de l'espèce une appréciation souveraine, exempte de dénaturation.

7. En dernier lieu, la personne qui demande la communication de documents administratifs n'a pas à justifier de son intérêt à ce que ceux-ci lui soient communiqués, que la demande soit fondée sur les dispositions du code des relations entre le public et l'administration ou sur celles de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales. En revanche, lorsque l'administration fait valoir que la communication des documents sollicités, en raison notamment des opérations matérielles qu'elle impliquerait, ferait peser sur elle une charge de travail disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose, il revient au juge de prendre en compte, pour déterminer si cette charge est effectivement excessive, l'intérêt qui s'attache à cette communication pour le demandeur ainsi, le cas échéant, que pour le public. Par suite, le tribunal administratif de Limoges n'a pas commis d'erreur de droit en relevant, pour juger que la charge

pesant sur l'administration devait être regardée en l'espèce comme disproportionnée, que M. M... ne précisait pas l'intérêt qui s'attachait pour lui à la communication de l'intégralité des documents sollicités.

7. Il résulte de tout ce qui précède que M. M... n'est pas fondé à demander l'annulation du jugement attaqué. Par suite, ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être rejetées.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le pourvoi de M. M... est rejeté.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. K... M... et au ministre de l'économie, des finances et de la relance.

Délibéré à l'issue de la séance du 23 février 2022 où siégeaient :
Mme Christine Maugué, présidente adjointe de la section du contentieux, président ; M. G... F...,
M. Frédéric Aladjidi, présidents de chambre ; Mme J... C..., Mme A... L..., M. D... E..., M. I...
B..., Mme Isabelle Lemesle, conseillers d'Etat et Mme Alexandra Bratos, auditrice-rapporteuse.

Rendu le 17 mars 2022.

La présidente :
Signé : Mme Christine Maugué

La rapporteure :
Signé : Mme Alexandra Bratos

La secrétaire :
Signé : Mme H... N...