

## sommaire

### CHRONIQUE

La loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France et les entités locales, réflexions minéralogiques. **Didier GUIGNARD** ..... 311

### JURISPRUDENCE

#### Organes des collectivités locales

Le règlement intérieur de la région Île-de-France limite-t-il abusivement le droit d'amendement des conseillers régionaux ? ..... 318

■ CE (3/8 CHR) 14 avril 2022, *Région Île-de-France*, n° 438429

Conclusions **Marie-Gabrielle MERLOZ**

#### Actes des collectivités locales

Quelle est la place de l'intérêt à demander la communication de documents administratifs dans l'appréciation du droit à l'obtenir ? ..... 323

■ CE (10/9 CHR) 17 mars 2022, *Fromentin*, n° 449620

Conclusions **Laurent DOMINGO**

Les documents produits ou reçus, dans le cadre de l'exercice de son mandat, par le mandataire de maîtrise d'ouvrage d'une personne publique sont-ils des documents administratifs communicables en vertu du code des relations entre le public et l'administration ? ..... 327

■ CE (10/9 CHR) 25 mai 2022, *Société Spie Batignolles Île-de-France*, n° 450003

Conclusions **Esther DE MOUSTIER**

#### Compétences des collectivités locales

Que faut-il entendre par « secteurs déjà urbanisés » ? ..... 333

■ CE (10/9 CHR) 22 avril 2022, *Office 64 de l'Habitat*, n° 450229

Conclusions **Laurent DOMINGO**

#### Services publics locaux

Le pouvoir réglementaire a-t-il pu légalement autoriser des mineurs de seize ans à s'engager comme sapeur-pompier volontaire (SPV) ? ..... 338

■ CE (3/8 CHR) 19 avril 2022, *Syndicat SUD SDIS national*, n° 451727

Conclusions **Laurent CYTERMANN**

#### Fonction publique territoriale

Peut-on suivre les observations formulées par le personnel infirmier du service de médecine préventive dans le cadre du suivi périodique d'un fonctionnaire territorial ? ..... 348

■ CE (3/8 CHR) 12 mai 2022, *M. Boudia*, n° 438121

Conclusions **Marie-Gabrielle MERLOZ**

Comment est calculé le contingent de décharges d'activité de service accordé aux fonctionnaires désignés pour exercer une activité syndicale au profit de l'organisation syndicale à laquelle ils appartiennent ? ..... 352

■ CE (3/8 CHR) 12 mai 2022, *Syndicat CFDT Interco 67*, n° 442675

Conclusions **Marie-Gabrielle MERLOZ**

#### Finances publiques locales

Qui est redevable de la taxe d'aménagement lorsque le permis de construire a été délivré à plusieurs personnes sur un terrain ayant fait l'objet d'une division ? ..... 358

Conclusions **Laurent DOMINGO**

■ CE (10/9 CHR) 17 mars 2022, *Ministre de l'Écologie*, n° 453610

#### Contentieux des collectivités locales

Le justificatif de propriété ou de location qui doit être produit au tribunal par le requérant qui conteste une autorisation d'urbanisme peut-il l'être pour la première fois en appel ? ..... 363

■ CE (10/9 CHR) 22 avril 2022, *Mme Laetitia Corso*, n° 451156

Conclusions **Laurent DOMINGO**

La dérogation résultant de l'ordonnance du 25 mars 2020 donnant la faculté pour le président de la formation de jugement de dispenser le rapporteur public, sur sa proposition, d'exposer à l'audience des conclusions est-elle de nature législative ? ..... 367

■ CE (3/8 CHR) 12 mai 2022, *Consorts Librati*, n° 444994

Conclusions **Marie-Gabrielle MERLOZ**

Une ordonnance prise sur le fondement de l'article R. 222-1 du code de justice administrative qui n'a pas visé un nouveau mémoire produit après la clôture d'instruction est-elle irrégulière ? ..... 375

■ CE (6/5 CHR) 16 mai 2022, *M. Adnet*, n° 442991

Conclusions **Stéphane HOYNCK**

**BRÈVES DE JURISPRUDENCE** Sébastien FERRARI ..... 379

**L'OFFICIEL EN BREF** Sébastien FERRARI ..... 384

**MODÈLE D'ACTE ARRÊTÉ D'INTERDICTION DE CIRCULER SUR LA ROUTE COMMUNALE N° (nationale et départementale En agglomération, chemin rural, place)** ..... 390

# BJCL

comité de rédaction

## Bernard POUJADE

Professeur agrégé à l'Université de Paris Cité  
Avocat au Barreau de Paris

## François SÉNERS

Conseiller d'État

## Jean-Claude Bonichot

Conseiller d'État

## Xavier Cabannes

Professeur à l'Université de Paris Cité

## Pierre Collin

Conseiller d'État

## Claire Cornet

Administrateur territorial

## Stéphanie Damarey

Professeure agrégée à l'Université de Lille

## David Deharbe

Avocat au barreau de Lille Cabinet Green Law

## Sébastien Ferrari

Agrégé des Facultés de droit, Maître des requêtes en  
service extraordinaire au Conseil d'État

## Lionel Fourny

Ancien directeur général des services du département  
de la Moselle

## Édouard Geffray

Conseiller d'État

## Mattias Guyomar

Conseiller d'État

## Laetitia Janicot

Professeur agrégé à l'Université de Cergy-Pontoise

## Christian Pisani

Notaire

## Olivier Ritz

Ancien conseiller du comité de direction de la Caisse des  
dépôts

## Rémy Schwartz

Conseiller d'État  
Professeur associé à l'Université de Paris I

## Christophe Soulard

Conseiller à la cour de Cassation

## Laurent Touvet

Conseiller d'État

## Éditorial

### Vingt ans après !

L'Éditorial du mois de mai sera bref.

Ce titre qui fleure bon celui du roman de Dumas vient marquer une date anniversaire pour notre revue, le *BJCL*...

C'est en effet en mai 2002 que paraissait le premier numéro du *BJCL* dont la création est née d'une idée commune à Jean-Claude Bonichot et Bernard Poujade qui souhaitaient marier l'Université et les juridictions avec, au premier rang, le Conseil d'État pour réaliser un mensuel dédié aux collectivités locales.

Beaucoup de magistrats administratifs éminents se sont succédé au comité de rédaction depuis Jean-Claude Bonichot et Stéphane Austry, mais aussi judiciaires dont le futur premier président de la Cour de cassation, Christophe Soulard, ou encore financiers ainsi que des membres importants de la Cour des comptes dont le président Jean-Philippe Vachia.

Les universitaires et avocats ont bien évidemment apporté une contribution majeure pour les chroniques et commentaires de jurisprudence; certains sont d'une fidélité exemplaire à la revue, quasiment depuis l'origine.

Il va de soi que le *BJCL* ne serait rien sans tous les rapporteurs publics de France et d'Outre-mer qui lui ont confié leurs conclusions.

Que tous soient remerciés d'avoir fait vivre la revue pendant 20 ans alors que d'autres revues ont cessé d'exister.

Les objectifs de 2002 sont encore les mêmes: suivre de façon précise les textes et la jurisprudence, apporter une expertise juridique sur des sujets complexes, permettre notamment aux praticiens de l'action locale d'avoir sur un support mensuel l'ensemble de l'actualité juridique qui les intéresse.

Mais rien n'aurait été possible sans le groupe EFE qui, avec Marie Ducastel et Judith Morin, a géré la revue et, surtout, sans Bernard Desolneux qui préside aux destinées de la société éditrice depuis que le *BJCL* a quitté EFE, avec l'aide d'Élisabeth Lepelley, sa collaboratrice fidèle, hélas disparue; c'est grâce à son appui constant, son amitié fidèle et sa bienveillance chaleureuse qu'un mensuel n'appartenant pas à un grand groupe de presse a pu tenir dans un monde concurrentiel.

Il sait combien la rédaction lui est reconnaissante.

Enfin la rédaction tient évidemment à remercier tous ses fidèles lecteurs sans qui l'aventure n'aurait pas pu perdurer. ■

Bernard POUJADE



# Quelle est la place de l'intérêt à demander la communication de documents administratifs dans l'appréciation du droit à l'obtenir ?

**RÉSUMÉ** 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 (CGCT). 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.

**ABSTRACTS** Accès aux documents administratifs ■ Droit d'accès aux budgets et comptes de la commune (art. L. 2121-26 du CGCT) ■ Charge disproportionnée pour la commune ■ Appréciation ■ Prise en compte de l'intérêt du demandeur à la communication ■ Existence.

CE (10/9 CHR) 17 mars 2022, *Fromentin*, n° 449620 – Mme Bratos, Rapp. – M. Domingo, Rapp. public – SCP Waquet, Farge, Hazan, Av.

Décision mentionnée dans les tables du Recueil Lebon.

## Conclusions

### Laurent DOMINGO, rapporteur public

M. M..., 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<sup>1</sup>.

### Les documents demandés

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 titre 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<sup>2</sup>, 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. M... a ensuite saisi le tribunal administratif 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> N° 20180767.

abusif au sens des dispositions de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration.

## Le fondement de la demande de communication

M. M... 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 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. M... 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<sup>3</sup>, 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.* » 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. Le champ d'application de cet article est très large et il inclut les pièces annexes des actes et documents qui y sont visés<sup>4</sup>, 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<sup>5</sup>. 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, 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. La demande de M. M... 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. M... 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>3</sup> Devenu l'article L. 121-19 du code des communes.

<sup>4</sup> 11 janvier 1978, *Commune de Muret*, n° 04258 : Rec., T., p. 5 ; *AJDA* 1978.219, concl. Genevois ; *Avis CADA* n° 20180976 du 12 juillet 2018.

<sup>5</sup> 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, p. 2137.

## L'appréciation du caractère proportionné de la charge que la demande fait peser sur l'administration

M. M... 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. M... portait sur près de 9000 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. M... 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<sup>6</sup>. 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<sup>7</sup>, 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 le 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<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> V., par exemple, CE 13 février 2019, *Association Front national*, n° 420467 : Rec., p. 23.

<sup>7</sup> N° 426623 : Rec., T., p. 930.

<sup>8</sup> 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 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<sup>9</sup>.

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

Par ces motifs, nous concluons au rejet du pourvoi. ■

<sup>9</sup> En ce sens, v. concl. A. Lallet sur la décision *Association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry*.

## Décision

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'État, M. M... demande au Conseil d'État :

1°) d'annuler le jugement attaqué ;  
2°) de mettre à la charge de l'état la somme de 4000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. [...]

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 I<sup>er</sup>, 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'État, 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 présen-

tées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être rejetées.

DÉCIDE

**Article 1<sup>er</sup>**: Le pourvoi de M. M... est rejeté.  
[...]

## Observations

Il est de jurisprudence constante que le droit d'accès aux documents administratif, qu'il trouve sa source dans les règles générales issues de la loi 17 juillet 1978 relative à la communication et à l'accès aux documents administratifs, codifiée au livre III du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) ou dans le droit plus ancien d'obtenir la communication des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux<sup>10</sup>, n'est pas subordonné à la justification par le demandeur de son intérêt à obtenir les documents qu'il sollicite.

Après avoir rappelé ce principe, la décision commentée précise que l'intérêt du demandeur peut en revanche être pris en compte pour apprécier le caractère éventuellement excessif de la charge que représente cette communication pour les services de la commune ou de l'administration concernée, à côté de l'éventuel intérêt pour le public de prendre connaissance de ces documents. Cette précision est surtout nouvelle pour l'application des règles spéciales de l'article L. 2121-26 du CGCT, car elle

ressortait déjà de la décision par laquelle le Conseil d'État avait jugé que l'exception au droit à la communication tenant au caractère abusif de la demande<sup>11</sup> couvre aussi le cas où elle fait peser sur l'administration une charge excessive<sup>12</sup>.

En l'espèce, le tribunal avait souverainement constaté que la demande de communication portait sur près de 9000 documents, certains difficilement récupérables et dont un grand nombre nécessitait de la part de la commune une occultation de certaines données. Le Conseil d'État juge qu'il n'a pas commis d'erreur de droit en tenant compte, pour juger que la communication de ces documents faisait peser une charge excessive sur les services municipaux, de ce que le demandeur ne justifiait pas de son intérêt à les obtenir. ■

Gilles PELLISSIER

<sup>10</sup> L'article 58 de la loi municipale du 5 avril 1884 aujourd'hui codifié à l'article L. 2121-26 du CGCT.

<sup>11</sup> Article L. 311-2 du CRPA.

<sup>12</sup> CE 27 mars 2020, *Association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry*, n° 426623 : Rec., T., p. 746-748.