

sommaire

CHRONIQUE

Réflexions sur la notion d'échelon pertinent. Jean-Marie PONTIER 395

JURISPRUDENCE

Actes des collectivités locales

Que faut-il entendre par « biens de retour » dans une délégation de service public ? 403

■ CE (7/2 CHR) 16 mai 2022, *Commune de Nîmes*, n° 459904

Conclusions Marc PICHON DE VENDEUIL

Quelle est la portée des règles du CCAG « Travaux » applicables à l'établissement d'office d'un décompte final par le maître d'œuvre, lorsque le titulaire du marché n'a lui-même pas produit de projet de décompte ? 410

■ CE (7/2 CHR) 19 mai 2022, *Société Eiffage Route Nord-Est et autres*, n° 455134

Conclusions Marc PICHON DE VENDEUIL

Une entreprise membre d'un groupement solidaire peut-elle réclamer au maître d'ouvrage le paiement des seules sommes qu'elle estime lui être personnellement dues ? 415

■ CE (7/2 CHR) 19 mai 2022, *Société Patriarche*, n° 454637

Conclusions Marc PICHON DE VENDEUIL

Les courriels, SMS et autres messages, électroniques ou non d'ailleurs, échangés par les élus sont-ils des documents administratifs communicables ? 419

■ CE (10/9 CHR) 3 juin 2022, *Commune d'Arvillard*, n° 452218

Conclusions Laurent DOMINGO

Compétences des collectivités locales

Comment se calcule la distance minimale d'implantation par rapport aux limites séparatives ? 424

■ CE (10/9 CHR) 25 mai 2022, *Aigroz*, n° 455127

Conclusions Esther DE MOUSTIER

Services publics locaux

Une commune peut-elle autoriser le port du bikini dans ses piscines municipales ? 427

■ CE (JRF) Ord. 21 juin 2022, *Commune de Grenoble*, n° 464648

Finances publiques locales

Lorsqu'un permis de construire a été délivré à plusieurs personnes physiques ou morales qui est le redevable de la taxe d'aménagement ? 431

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

Conclusions Laurent DOMINGO

Une usine de biométhanisation mise à disposition d'une société par un syndicat mixte entre-t-elle dans le champ de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour son propriétaire ? 435

■ CE (3/8 CHR) 12 mai 2022, *Syndicat mixte et de valorisation des déchets du Calaisis (SEVADEC)*, n° 443811

Conclusions Marie-Gabrielle MERLOZ

Contentieux des collectivités locales

Peut-on produire pour la première fois en appel le titre ou l'acte correspondant au bien dont les conditions d'occupation d'utilisation ou de jouissance seraient directement affectées ? 440

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

Conclusions Laurent DOMINGO

Dans quelles conditions une commune peut-elle être exemptée des obligations que lui impose l'article 55 de la loi SRU du 13 novembre 2000 ? 445

■ CE (5/6 CHR) 10 mai 2022, *Commune d'Emerainville*, n° 439128

Conclusions Florian ROUSSEL

Quel contrôle exerce le juge sur le refus par une commune d'accorder ou d'imposer une dérogation à la règle générale du PLU ? 452

■ CE (1/4 CHR) 12 mai 2022, *Commune de Tassin la Demi-Lune*, n° 453502

Conclusions Marie SIRINELLI

Un communiqué de presse du ministre de la Culture annonçant l'édiction d'un cadre réglementaire pour l'organisation des festivals est-il susceptible de recours ? 457

■ CE (10/9 CHR) 25 mai 2022, *Association Territoires de Musique et autres*, n° 451846

Conclusions Esther DE MOUSTIER

BRÈVES DE JURISPRUDENCE Sébastien FERRARI 463

L'OFFICIEL EN BREF Sébastien FERRARI 467

MODÈLE D'ACTE CONTRAT DE COLLABORATEUR DE CABINET À DURÉE DÉTERMINÉE 473

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

Normes et collectivités territoriales

Les normes et surtout leur multiplication sont un sujet de préoccupations qui n'est pas nouveau pour les associations d'élus locaux.

On observera d'ailleurs qu'un décret n° 2022-986 du 4 juillet 2022 relatif à la composition du comité des finances locales et du Conseil national d'évaluation des normes vient d'être publié en application des articles L. 1211-2 et L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales tels que modifiés par les articles 21, 234 et 235 de la loi 3DS.

Il modifie les règles de fonctionnement du comité des finances locales (CFL) et du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) et apporte quelques changements à la partie réglementaire du CGCT afin de tenir compte de la création d'un troisième mandat de vice-président du CNEN et précise la procédure de désignation en cours de mandat des membres élus siégeant au sein du CNEN.

Mais c'est sans doute la proposition de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution, enregistré à la Présidence du sénat le 16 juin 2022 visant à lutter contre l'inflation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics par un renforcement du rôle institutionnel et fonctionnel du Conseil national d'évaluation des normes, qui est la plus intéressante car elle veut renforcer les pouvoirs du CNEN créé par la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013.

Elle tire des enseignements du rapport du CNEN relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l'action publique du 17 février 2021 et du rapport « Rationaliser et évaluer les normes : regards croisés franco-allemands », co-écrit en septembre 2021 par le Conseil national d'évaluation des normes et son homologue allemand, le *Nationaler Normenkontrollrat*.

Elle souligne la nécessité d'une plus grande indépendance du CNEN dont elle regrette le rattachement au ministère de la cohésion des territoires et compte tenu de la diversité des normes applicables aux collectivités territoriales et la transversalité des politiques publiques rendent souhaitable un rattachement du CNEN aux services du Premier ministre.

Elle constate que le *Nationaler Normenkontrollrat* bénéficie de la collaboration permanente de l'Office fédéral de la statistique allemand, notamment dans le cadre de l'évaluation des études d'impact et invite le Gouvernement à œuvrer à une collaboration permanente entre le CNEN et l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Elle estime que le positionnement du CNEN au sein du processus normatif ne permet pas un dialogue continu sur l'objet de ses missions, notamment avec l'ensemble des ministères et qu'une meilleure articulation avec ces derniers pourrait résulter de la désignation, dans chacun d'entre eux, d'un haut fonctionnaire chargé de la simplification des normes qui serait l'interlocuteur privilégié du CNEN. Enfin elle estime souhaitable également que les avis rendus par le CNEN en application de l'article L. 1212-2 du CGCT soient inclus dans les documents rendant compte de l'étude d'impact des projets de loi. ■

Bernard POUJADE

Les courriels, SMS et autres messages, électroniques ou non d'ailleurs, échangés par les élus sont-ils des documents administratifs communicables ?

RÉSUMÉ Seules les correspondances émises ou reçues, dans le cadre des fonctions exercées au nom de la commune, par le maire, ses adjoints ou les membres du conseil municipal auxquels le maire a délégué une partie de ses fonctions, ont le caractère de documents administratifs au sens de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) mais pas les correspondances des élus locaux qui ne peuvent être regardées comme émanant de la commune dès lors qu'elles expriment, notamment, des positions personnelles ou des positions prises dans le cadre du libre exercice de leur mandat électif.

ABSTRACTS Régime des actes administratifs ■ Accès aux documents administratifs (loi du 17 juillet 1978) ■ Documents administratifs communicables ■ Correspondance du maire, de ses adjoints ou de ses délégués émise ou reçue au nom de la commune ■ Existence ■ Correspondance exprimant une position personnelle ou relevant du libre exercice du mandat électif ■ Absence.

CE (10/9 CHR) 3 juin 2022, Commune d'Arvillard, n° 452218 – Mme Agniau-Canel, Rapp. – M. Domingo, Rapp. public – SCP Rocheteau, Uzan-Sarano et Goulet, Av.

Décision mentionnée dans les tables du recueil Lebon

Conclusions

Laurent DOMINGO, rapporteur public

Les courriels, SMS et autres messages, électroniques ou non d'ailleurs, échangés par les élus sont-ils des documents administratifs communicables ? C'est la question à laquelle vous êtes invités à répondre.

À l'origine du litige se trouve une demande de M. Turrel et M. Coste-Chareyre, habitants de la commune d'Arvillard (Savoie), adressée au maire de cette commune et tendant à ce qu'il leur communique, notamment, l'ensemble des mails échangés avec les élus du conseil municipal en vue des séances de ce conseil des 17 octobre, 7 novembre et 21 novembre 2016 au cours desquelles ont été discutées et ont été adoptées des délibérations relatives au projet de centrales hydroélectriques sur les ruisseaux du Bens et du Joudron. Le maire n'a pas fait droit à cette demande, même après l'avis favorable de la commission d'accès aux documents administratifs¹. Le tribunal administratif de Grenoble, par un jugement du 5 mars 2021, a jugé que les courriels échangés entre le maire et les élus municipaux au sujet d'affaires communales soumises à délibération du conseil municipal constituent des correspondances produites dans le cadre d'une mission de

service public et sont, par suite, au nombre des documents communicables au sens des dispositions de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Il a annulé le refus du maire et a fait injonction de délivrer les courriels demandés. Par une décision du 5 juillet 2021², votre 10^e chambre jugeant seule a prononcé le sursis à exécution de ce jugement.

Question soulevée

Le moyen le plus intéressant du pourvoi est tiré de l'erreur de droit qu'aurait commis le tribunal pour avoir qualifié les courriels en litige de documents administratifs sans tenir compte de leur caractère politique et du principe du libre exercice du mandat des élus. La question soulevée par le moyen est inédite dans votre jurisprudence.

La réponse à y apporter n'est pas évidente, car il ne nous semble pas possible d'affirmer que tous les mails des élus

¹ Avis n° 20175851 du 8 mars 2018.

² N° 454006.

échangés en vue d'un conseil municipal sont des documents administratifs ni que tous ces mails ne sont jamais des documents administratifs.

Textes applicables

Partons des textes.

L'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) énonce que sont considérés comme documents administratifs, 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. Il précise immédiatement que 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. Cette liste est ouverte et, comprenant les « correspondances », elle inclut aussi, nécessairement, les correspondances électroniques ³.

Le législateur n'a pas omis de prendre en considération les impératifs tirés du fonctionnement des pouvoirs publics. Il a tout d'abord exclu du champ du CRPA les actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires, qui sont régis par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Pour préserver leur indépendance, ce sont en effet les Assemblées parlementaires qui décident du régime de publication et de communication de leurs actes, ainsi que de celui de leurs archives ⁴.

Le législateur a aussi et surtout réservé, à l'article L. 311-5, les documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte a) au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ; b) au secret de la défense nationale ; ou encore c) à la conduite de la politique extérieure de la France. Eu égard aux intérêts en jeu, ces documents ne sont pas communicables.

On pourrait penser que le législateur a ainsi borné le champ de ce qui, dans la sphère de la gouvernance publique, devait être protégé et pouvait donc, légitimement, être soustrait du principe de transparence que met en œuvre la communication des documents administratifs. Réciproquement, tout ce qui n'y serait pas énoncé, comme le mail d'un maire, serait communicable.

Cependant, le législateur a édicté ces dispositions dans le périmètre des documents administratifs ⁵.

³ Mails, SMS, etc. ; pour un courriel v. 14 mai 2009, *Ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'emploi c/ M. Colibert*, n° 307292 : Rec., T., p. 752.

⁴ Article 7 bis de l'ordonnance.

⁵ À cet égard, l'ordonnance n° 2009-483 du 29 avril 2009 prise en application de l'article 35 de la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives a clarifié la loi : auparavant, la loi de 1978 distinguait entre les documents considérés comme administratifs, communicables ou non, et ceux qui n'étaient pas considérés comme étant administratifs (les avis du Conseil d'État et des juridictions administratives, les documents de la Cour des comptes, etc.) ; dorénavant, et c'est plus rigoureux, elle reconnaît que ces derniers documents sont administratifs aussi, mais elle distingue ensuite entre les documents administratifs communicables et les documents administratifs qui, pour divers motifs, ne sont pas communicables.

Or, la question que pose le pourvoi se situe, à notre sens, en amont du régime de communicabilité. Elle touche en effet à la question de la frontière entre les documents administratifs et les documents qui ne le sont pas.

Frontière entre documents administratifs ou pas

C'est ainsi que vous procédez à propos des documents des juridictions, en distinguant ceux qui sont administratifs de ceux qui sont juridictionnels car se rattachant à la fonction de juger ⁶.

C'est en opérant une distinction similaire qu'il convient de procéder s'agissant de l'activité des élus.

Les élus produisent ou reçoivent, c'est évident, des documents qui ont le caractère de documents administratifs, certainement les plus nombreux, car, tout en étant élus, ils sont aussi et surtout, responsables d'une organisation administrative : urbanisme, marchés, finances, personnels, etc. donnent régulièrement lieu à des contestations où la qualification de document administratif n'est pas en jeu, seulement d'éventuels secrets ou intérêts protégés par la loi.

Mais les élus sont donc des élus (sic) et ils poursuivent, avec plus ou moins d'intensité, une activité politique, une activité purement politique, qui ne se rattache pas aux fonctions administratives qui leur sont dévolues. Par exemple, un élu local peut écrire aux responsables d'un parti politique pour plaider son investiture aux prochaines élections à venir. Nous n'avons pas beaucoup d'hésitation pour affirmer que ce n'est pas un document administratif, c'est une correspondance privée.

La difficulté surgit lorsqu'est en cause la zone intermédiaire entre le politique et l'administratif, par exemple, comme en l'espèce, l'organisation et le déroulement d'un conseil municipal. Un conseil municipal est une instance administrative qui produit ou implique la production de documents administratifs ⁷.

Mais le conseil municipal est aussi le lieu d'une délibération politique : s'y nouent des rapports de force, s'y déploient des stratégies, parfois des alliances inattendues, parfois des défections douloureuses, etc. Un maire qui, par exemple, envoie un mail aux élus de sa majorité, pour les mobiliser, pour leur expliquer les conséquences de leur vote, sur les sujets inscrits à l'ordre du jour mais aussi au-delà des délibérations en cause, est-ce toujours un document administratif, au motif qu'il se rattache au déroulement du conseil municipal ? Nous ne le croyons pas.

Reprenons le texte. L'article L. 300-2 du CRPA qualifie d'administratifs les documents qui sont produits ou reçus par l'État, les collectivités territoriales, les autres personnes de droit public ou des personnes de droit privé, dans le cadre de leur mission de service public. Ce sont bien des per-

⁶ CE S. 6 mai 2010, *M. Albert Bertin*, n° 303168 : Rec., p. 154.

⁷ Par exemple, les convocations aux séances du conseil municipal, voir CE 29 mai 2007, *Commune de Casteil c/ Association de défense des citoyens contre les abus des administrations*, n° 287682 ; le procès-verbal des délibérations, voir CE 7 mars 1995, *Van den Torren*, n° 125185 : B ; les justificatifs de la publication d'une délibération, voir CE 10 juillet 2016, *Commune de La Crau c/ Ignesti*, n° 381016 : B : Rec., T., p. 767-910, etc.

sonnes morales qui produisent ou reçoivent des documents administratifs, pour peu que le lien avec la mission de service public soit suffisant.

Si le maire, ses adjoints ou des membres du conseil municipal disposant d'une délégation agissent au nom et pour le compte de la commune, s'ils agissent dans le cadre de leurs fonctions de représentant d'une collectivité publique, d'une administration, ils ont vocation à produire ou recevoir des documents administratifs, en principe communicables⁸.

Si en revanche, ils s'expriment en leur nom propre, dans le cadre de relations entre élus, si donc ils n'interviennent pas au titre de la conduite des affaires de la commune, ils se bornent alors à agir à titre personnel et ils ne produisent ni ne reçoivent de documents qui pourraient être qualifiés de documents administratifs.

Les messages qu'ils envoient ou qu'ils reçoivent à ce titre leur sont donc personnels. Ils ne sont pas administratifs. Qu'ils échappent à cette qualification et qu'ils ne puissent donc être soumis à un régime d'accès du public⁹ est, dans cette mesure, une nécessité pour garantir le principe du libre exercice de leur mandat par les élus locaux.

Vous avez déjà consacré le principe du libre exercice du mandat des élus, notamment des élus locaux¹⁰. Et en particulier, en chambres réunies, vous avez jugé, dans le cadre d'un référé liberté, que le secret des correspondances et la liberté d'exercice de leurs mandats par les élus locaux ont le caractère de liberté fondamentale. Dans cette espèce, vous avez jugé que la note du maire de Drancy, qui avait pour conséquence que tous les plis adressés aux adjoints et à certains conseillers municipaux étaient systématiquement ouverts sans leur accord préalable et sans qu'il soit fait de distinction entre les différentes catégories de courriers que peuvent recevoir ces élus, porte une atteinte grave et manifestement illégale au secret des correspondances et à la liberté d'exercice de leur mandat par les élus municipaux^{11,12}.

Pour la même raison, nous vous proposons de juger que tous les courriers ou courriels des élus ne sont pas des documents administratifs.

Or, en l'espèce, le tribunal administratif, en affirmant que les courriels échangés entre le maire et les élus municipaux au sujet d'affaires communales soumises à délibéra-

tion du conseil municipal constituent des correspondances produites dans le cadre d'une mission de service public, a affirmé une règle générale qui ne tient justement pas compte de la question de savoir si les courriels en question ont été échangés dans le cadre d'une fonction administrative de préparation du conseil municipal (envoi de l'ordre du jour, des projets, de la documentation préparatoire) ou au titre d'une discussion de nature politique, qui n'a pas eu lieu au nom de la commune, mais à titre personnel (la discipline de vote de la majorité, par exemple). Pour avoir donc jugé que les documents en litige étaient administratifs sans rechercher s'ils ont été produits au nom de la commune, le tribunal administratif a commis l'erreur de droit soulevée par le pourvoi.

Renvoi de l'affaire au tribunal administratif

Si vous nous suivez, y compris pour renvoyer l'affaire au tribunal administratif, il lui appartiendra de qualifier les courriels en question. À ce titre, il lui faudra se livrer à un exercice de casuistique, car il nous paraît difficile de déterminer, à l'avance, de manière générale et abstraite, ce qui est « administratif » et ce qui est « politique » dans l'activité d'un élu. Il est probable qu'une définition qui s'y essaierait, même parfaitement élaborée en apparence, ne serait cependant pas à même de régler tous les cas susceptibles de se rencontrer. C'est essentiellement au cas par cas qu'il faut faire le partage.

À cet égard, le critère organique peut être un indice, mais il est en réalité d'une portée relative. Ce n'est pas parce qu'un mail est échangé entre des élus qu'il est probablement à caractère politique. Il ne saurait y avoir de présomption en la matière. Réciproquement, un mail d'un maire à son directeur de cabinet, voire à un service administratif (on pense à l'équipe de direction, DGS et DGA) pourra tout autant être de nature politique. Au demeurant, il est ici question des élus, mais le problème se poserait également pour les titulaires de fonctions exécutives qui ne sont pas élus, les ministres en particulier, voire pour les membres d'autres autorités administratives délibérantes qui ne sont pas élus non plus, on pense aux membres des collèges des autorités publiques ou administratives indépendantes.

Le critère formel ne nous semble pas non plus décisif : qu'un maire et des élus utilisent leur messagerie municipale et non une messagerie personnelle, qu'ils y indiquent que le message envoyé est personnel ou confidentiel, ne saurait suffire dans la qualification du message.

En pratique, l'essentiel reposera sur un critère matériel, c'est-à-dire le contenu du message, à partir duquel il est possible de rattacher le courriel à la commune, telle qu'elle est visée par le CRPA, ou à l'élu pris individuellement. Le juge devra, après avoir pris connaissance des messages en cause hors contradictoire, faire reposer son analyse sur l'objet même du message, sa signification, sa portée. Ce n'est pas nécessairement confortable pour le juge du fond, mais il nous semble qu'en pratique, les cas délicats devraient être les moins nombreux.

Ajoutons pour terminer que le jugement du tribunal est par ailleurs entaché d'une irrégularité pour avoir statué au-delà des conclusions qui visaient les courriels échangés avant les délibérations d'octobre et novembre 2016, et non celle

⁸ Par exemple, pour des courriers du préfet reçus par le maire : CE 8 décembre 2009, *Commune de Sausheim*, n° 280969 : Rec., p. 494.

⁹ Il est également jugé que les dispositions de l'article 15 de la DDHC selon lesquelles : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration », et qui fondent le droit d'accès aux documents administratifs (Voir CC 3 avril 2020, *Union nationale des étudiants de France*, n° 2020-834, QPC) ne s'appliquent pas aux « modalités du processus de vote au sein des conseils municipaux », voir CC 29 mai 2015, *Mme Nathalie K.-M.*, n° 2015-471, QPC, à propos du vote à scrutin secret du conseil municipal.

¹⁰ Pour les parlementaires voir : CC, décision n° 2018-767, DC 5 juillet 2018, *Règlement du Sénat* et décision n° 2020-800, DC 11 mai 2020, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*. Voir également la décision *Association Regards Citoyens* du 26 juin 2019 (10/9, n° 427725 : A), qui juge que l'indemnité représentative de frais de mandat est indissociable de leur statut, dont les règles particulières résultent de la nature de leurs fonctions, lesquelles se rattachent à l'exercice de la souveraineté nationale par les membres du Parlement et qu'il s'ensuit que ni les relevés des comptes bancaires consacrés à l'indemnité représentative de frais de mandat, ni la déclaration sur l'honneur du bon usage de cette indemnité ne constituent des documents administratifs relevant du champ d'application de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration.

¹¹ CE 8 avril 2004, *Vast*, n° 263759 : Rec., p. 173.

¹² Quelques mois plus tard, entre les mêmes protagonistes, voir 12 juillet 2004, *Commune de Drancy c/ M. Vast*, n° 269592 : Rec., p. 173, où il est question de rapports purement politiques entre élus.

du 27 novembre 2017 sur laquelle le tribunal s'est également prononcé, y compris dans son dispositif. Mais l'annulation partielle à laquelle ce moyen conduit est absorbée par la cassation totale que nous vous proposons.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation du jugement ;
- au renvoi de l'affaire au tribunal administratif ;
- au rejet des conclusions présentées par la commune au titre des frais d'instance. ■

Décision

Vu la procédure suivante :

M. C... A... et M. B... D... ont demandé au tribunal administratif de Grenoble d'annuler le refus du maire d'Arvillard de leur communiquer l'ensemble des courriels échangés avec les élus locaux à propos des délibérations d'octobre et novembre 2016 relatives au projet de microcentrales du Bens et du Joudron et d'enjoindre, sous astreinte, au maire d'Arvillard de leur communiquer ces documents. Par un jugement n° 1804016 du 5 mars 2021, le tribunal administratif de Grenoble a annulé la décision refusant la communication de ces documents et a enjoint au maire d'Arvillard de communiquer à M. A... et à M. D..., dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement, les courriels échangés entre lui et les élus municipaux à propos des délibérations des 21 novembre 2016 et 27 novembre 2017 relatives aux microcentrales du Bens et du Joudron, après avoir occulté les adresses de messagerie des expéditeurs et des destinataires des messages ainsi que, le cas échéant, toute autre mention susceptible de porter atteinte à l'un des secrets protégés par les dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration. Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 4 mai et 28 juin 2021, la commune d'Arvillard demande au Conseil d'État : 1°) d'annuler ce jugement ; 2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter la requête présentée en première instance par M. A... et M. D... ; 3°) de mettre à leur charge la somme de 3 500 € 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. A... et M. D... ont demandé au maire d'Arvillard de leur communiquer, notamment, tous les courriels échangés entre lui et les élus de la commune en ce qui concerne les délibérations d'octobre et de novembre 2016 relatives au projet des microcentrales du Bens et du Joudron. La commune d'Arvillard se pourvoit en cassation contre le jugement du 5 mars 2021 par lequel le tribunal administratif de Grenoble a annulé la décision refusant la communication de ces documents et a enjoint au maire d'Arvillard de les communiquer dans un délai de deux mois, après avoir occulté les adresses de messagerie des expéditeurs et des destinataires des messages ainsi que, le cas échéant, toute autre mention susceptible de porter atteinte à l'un des secrets protégés par les dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6 du

code des relations entre le public et l'administration.

2. En premier lieu, au sein du livre III du code des relations entre le public et l'administration, l'article L. 311-1 dispose que : « *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'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.* / *Les actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires sont régis par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.* »

3. Seules les correspondances émises ou reçues, dans le cadre des fonctions exercées au nom de la commune, par le maire, ses adjoints ou les membres du conseil municipal auxquels le maire a délégué une partie de ses fonctions, ont le caractère de documents administratifs au sens des dispositions citées au point 2 de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration. Tel n'est en revanche pas le cas des correspondances des élus locaux qui ne peuvent être regardées comme émanant de la commune dès lors qu'elles expriment, notamment, des positions personnelles ou des positions prises dans le cadre du libre exercice de leur mandat électif. Il s'ensuit qu'en jugeant que les courriels échangés entre le maire et les élus communaux au sujet d'affaires soumises à délibération du conseil municipal constituent des correspondances ayant le caractère de documents administratifs communicables sans rechercher si ces derniers avaient été émis ou reçus au nom de la commune et n'avaient pas pour objet d'exprimer les positions personnelles ou politiques des élus dans l'exercice de leur mandat électif, le tribunal a commis une erreur de droit. 4. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, que la commune d'Arvillard est fon-

dée à demander l'annulation du jugement qu'elle attaque.

5. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. A... et M. D..., la somme que la commune d'Arvillard demande au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le jugement du tribunal administratif de Grenoble du 5 mars 2021 est annulé.

Article 2 : L'affaire est renvoyée au tribunal administratif de Grenoble.

Article 3 : Les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative par la commune d'Arvillard sont rejetées.

[...] ■