

Le Président

Avis n° 20236417 du 14 décembre 2023

Monsieur Alphonse PROFFIT a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 26 octobre 2023, à la suite du refus opposé par le maire de Montargis à sa demande de communication, en sa qualité de conseiller municipal, par retour de mail ou par un lien de téléchargement, au format importable sous Excel, des documents suivants :

1) l'état des immobilisations au 31 décembre 2022 et au 31 décembre 2021, faisant apparaître :

- a) le compte ;
- b) le numéro d'inventaire ;
- c) un descriptif explicite ;
- d) la valeur brute en euro ;
- e) l'année de mise en service ;
- f) la durée de l'amortissement ;
- g) les amortissements antérieurs en euros ;
- h) les amortissements de l'année en euros ;
- i) la valeur nette comptable en euros.

2) l'intégralité des grands livres des années 2014 à 2022 ainsi que de l'année en cours, détaillés par article, pour les sections fonctionnement et investissement en dépenses et en recettes avec les libellés, et pour chaque écriture, toutes les colonnes exportables depuis le logiciel.

La commission précise, à titre liminaire, qu'elle n'est pas compétente pour se prononcer sur les droits d'information que les conseillers municipaux tirent, en cette qualité, de textes particuliers tel l'article L2121-13 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que : « Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération ». Toutefois, cette circonstance ne fait pas obstacle à ce que les élus puissent se prévaloir du droit d'accès prévu par le livre III du code des relations entre le public et l'administration, qui est ouvert à toute personne, indépendamment des fonctions qu'ils exercent ou des mandats qu'ils détiennent.

S'agissant du point 1), la commission estime que ces documents administratifs sont communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article L2121-26 du code général des collectivités territoriales.

S'agissant du point 2), la commission indique que les grands livres de comptes constituent des documents de comptabilisation des mandats de dépenses et des titres de recettes, tenus par l'ordonnateur par ordre chronologique, sous la forme d'une série continue, avec rattachement au chapitre et à l'article budgétaire correspondant.

La commission rappelle qu'il résulte de l'article L2121-26 du code général des collectivités territoriales que toute personne peut demander communication des délibérations et procès-verbaux du conseil municipal, des arrêtés municipaux, ainsi que des budgets et comptes de la commune. L'ensemble des pièces annexées à ces documents sont communicables à toute personne qui en fait la demande, selon les modalités prévues par l'article L311-9 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission prend en revanche acte de la décision du 8 février 2023 n° 452521 par laquelle le Conseil d'État a jugé que s'agissant des budgets et des comptes des communes, le droit de communication qu'instituent les dispositions de l'article L2121-26 du code général des collectivités territoriales ne s'étend pas aux pièces

justificatives des opérations et documents de comptabilité qu'il appartient à l'ordonnateur et au comptable public de conserver, en vertu des dispositions de l'article 52 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Elle en conclut que les grands livres de comptes visés par la demande sont communicables à toute personne qui en fait la demande dans les conditions prévues par le livre III du code des relations entre le public et l'administration et sous les réserves prévues par les articles L311-5 et L311-6 de ce code, notamment le secret de la vie privée et le secret des affaires.

Elle précise par ailleurs que si les noms et prénoms d'une personne physique sont des données à caractère personnel, ces mentions ne sont, en elles-mêmes, pas protégées par le secret de la vie privée. Elle en déduit, s'agissant du grand livre des comptes, que ces données ne doivent en principe être occultées qu'au cas par cas, si, par recoupement avec les autres informations du document, elles sont de nature à porter atteinte au secret de la vie privée et au secret médical des personnes intéressés, ou si elles révèlent une appréciation ou un jugement de valeur d'ordre individuel sur ces personnes ou encore si elles font apparaître de leur part un comportement dont la divulgation serait susceptible de leur porter préjudice.

En application de ces principes, la commission a par exemple considéré que les mentions du grand livre des comptes relatives aux frais de déplacement du personnel ou aux rémunérations versées aux agents, ne relèvent en elles-mêmes pas d'un secret protégé et peuvent, dès lors, être intégralement communiquées aux tiers (conseil n° 20215036, du 4 novembre 2021 ; avis n° 20191375, du 18 juillet 2019). En revanche, elle estime de manière constante que l'identité des agents mentionnée dans l'article relatif à la médecine du travail et aux frais médicaux doit être occultée au titre du secret médical (mêmes avis). Elle considère, de façon plus générale, que lorsque le nom d'un tiers est associé à une opération comptable, ces données identifiantes doivent être occultées, dès lors que leur divulgation à un tiers est susceptible de porter atteinte à un secret protégé par la loi. Tel est le cas, par exemple, des bénéficiaires d'une aide ou d'une allocation ou des personnes redevables d'un trop-perçu.

En revanche, elle estime, s'agissant de contrats de la commande publique, que le nom des sociétés prestataires et l'objet des prestations, n'est pas couvert par le secret des affaires et n'a pas à être occulté.

La commission souligne ensuite qu'en vertu de l'article L311-7 du code des relations entre le public et l'administration, il appartient à l'autorité saisie d'une demande de communication d'occulter ou de disjoindre chacune des mentions couvertes par un secret protégé, préalablement à la communication d'un document librement communicable à toute personne, à condition que ces occultations ou disjonctions ne privent pas de sens le document ou d'intérêt la communication.

Elle relève à cet égard, que dans sa décision du 27 septembre 2022, n° 452614, le Conseil d'État a estimé, s'agissant d'une demande de communication des fichiers de comptabilisation des titres de recettes et mandats de paiement émis par un département au titre de trois années, se présentant sous la forme de tableaux retraçant au total plus de 300 000 mandats de paiement et 75 000 titres de perception, que ces documents pouvaient être communiqués à des tiers après suppression, au sein de chaque fichier, de l'ensemble des colonnes susceptibles, compte tenu de leur objet, de contenir des données non communicables, telles que par exemple celles intitulées « nom bénéficiaire » ou « objet liquidation », tout en conservant un intérêt pour la personne ayant sollicité leur communication. Après avoir relevé que des tiers pouvaient être associés à chaque opération comptable tels que, par exemple, les bénéficiaires de dépenses relatives à l'action sociale, d'insertion ou en matière de santé menée par le département, le Conseil d'État a estimé qu'il ne revenait pas à l'administration d'opérer, sur des documents d'un tel volume, une vérification ligne à ligne des informations potentiellement protégées, cette recherche représentant une charge disproportionnée au regard des moyens à disposition.

La commission estime que cette solution, qui déroge au principe de l'occultation des seules mentions protégées, doit être interprétée strictement. Il revient en conséquence à l'administration d'apprécier concrètement, compte tenu des circonstances de l'espèce, si le volume et le contenu des grands livres de comptes demandés justifient la suppression de l'ensemble des colonnes susceptibles, compte tenu de leur objet, de contenir des données non communicables. Ce n'est ainsi qu'au cas par cas qu'une telle disjonction pourra être réalisée.

La commission souligne, enfin, qu'un document préparatoire est exclu du droit d'accès prévu par le titre Ier du livre III du code des relations entre le public et l'administration aussi longtemps que la décision administrative qu'il prépare n'est pas intervenue ou que l'administration n'y a pas manifestement renoncé, à l'expiration d'un

délai raisonnable.

La commission émet, dès lors, un avis favorable à la communication des documents mentionnés au point 2), dans les conditions et sous les réserves précitées, et prend note de l'intention de la commune de Montargis de communiquer à Monsieur PROFFIT l'ensemble des documents demandés, à l'exception des grands livres pour 2014 et 2015 qui ne seraient plus disponibles.

Le présent avis est rendu au nom de la commission, par délégation donnée à son président en vertu des articles L341-1 et R341-5-1 du code des relations entre le public et l'administration.



Bruno LASSERRE
Président de la CADA