

## Le Président

---

Avis n° 20251709 du 16 avril 2025

---

Monsieur Denis JACOB a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 4 mars 2025, à la suite du refus opposé par le maire de Neuilly-en-Thelle à sa demande de communication, sur support numérique, en sa qualité de conseiller municipal, des documents suivants :

- 1) le budget principal 2024 établi selon le modèle défini par l'instruction M57 ;
- 2) le grand livre des comptes au titre des années 2022, 2023 et 2024.

A titre liminaire, la commission 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'elle exerce ou des mandats qu'elle détient.

Pour ce qui concerne le point 1), la commission a pris connaissance des observations du maire de Neuilly-en-Thelle, qui indique avoir communiqué le budget sollicité par des messages électroniques en date du 27 mars 2025, dont des copies ont été produites.

La commission déclare dès lors la demande d'avis sans objet sur ce point.

Concernant le document visé au point 2), la commission comprend que les grands livres de comptes constituent des fichiers 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. Elle en conclut que le grand livre de comptes faisant l'objet du point 2) de la demande est communicable 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, à cet égard, 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 intéressées, 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 du grand livre de comptes demandé 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 émet donc un avis favorable à la communication du document sollicité au point 2), dans les conditions et sous les réserves précitées.

A toutes fins utiles, la commission précise que, lorsqu'une demande porte sur un nombre ou un volume important de documents, l'administration est fondée à étaler dans le temps les modalités de communication afin que l'exercice du droit d'accès reste compatible avec le bon fonctionnement de ses services.

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