

Le Président

Avis n° 20255643 du 20 octobre 2025

Monsieur Sameh HASSAN a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 16 septembre 2025, à la suite du refus opposé par maire de Roquebrune-Cap-Martin à sa demande de communication des documents suivants relatifs à la procédure judiciaire l'ayant opposé au maire, ainsi qu'à la gestion financière et administrative de la commune au cours des douze dernières années :

- 1) les délibérations du conseil municipal ainsi que toute décision autorisant la prise en charge par la commune des frais liés à cette procédure ;
- 2) les pièces comptables et justificatifs budgétaires correspondants, avec indication de l'imputation selon la nomenclature M57, notamment l'article 6226 relatif aux honoraires ;
- 3) les factures, mandats de paiement et toutes pièces justificatives afférentes à ces dépenses ;
- 4) les procès-verbaux et délibérations des conseils municipaux tenus au cours des douze dernières années ;
- 5) les documents relatifs aux budgets alloués aux associations ainsi qu'aux dépenses correspondantes pour la même période.

La commission rappelle, en premier lieu, qu'il résulte de l'article L2121-26 du code général des collectivités territoriales que : « Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication des délibérations et des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux ». L'ensemble des pièces annexées à ces documents est communicable 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 souligne que si l'article L2121-26 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 aux articles L311-5 et L311-6 de ce code ne sont pas opposables à une demande présentée sur le fondement de ces dispositions spéciales, 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 (CE, 10 mars 2010, n° 303814 ; conseil n° 20121509 du 19 avril 2012 et conseil n° 20123242 du 27 septembre 2012), le secret médical (conseil n° 20122788 du 26 juillet 2012), le secret des correspondances échangées entre le client et son avocat (avis n° 20111095 du 14 avril 2011), ou le secret industriel et commercial (CE, 17 mars 2022, n° 449620).

Elle émet donc un avis favorable aux points 1) et 4) sous ces réserves.

En deuxième lieu, la commission rappelle, d'une part, qu'aux termes de l'article 66-5 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques : « En toutes matières, que ce soit dans le domaine du conseil ou dans celui de la défense, les consultations adressées par un avocat à son client ou destinées à celui-ci, les correspondances échangées entre le client et son avocat, entre l'avocat et ses confrères à l'exception pour ces dernières de celles portant la mention « officielle », les notes d'entretien et, plus généralement, toutes les pièces du dossier sont couvertes par le secret professionnel ». En application de ces dispositions, le Conseil d'État (CE, ass., 27 mai 2005, n° 268565) a jugé que l'ensemble des correspondances échangées entre un avocat et son client, en l'espèce une commune, notamment les consultations juridiques rédigées par l'avocat à son intention, sont des documents administratifs couverts par le secret professionnel. Il résulte également de la jurisprudence de la Cour de cassation que le secret professionnel de l'avocat couvre la convention d'honoraires et les facturations y afférentes (Cass., Civ-1, 13 mars 2008, pourvoi n° 05-11-314). La

Cour de cassation a par ailleurs précisé qu'alors même qu'il s'agit de pièces comptables, les factures d'avocat jointes à une correspondance d'avocats sont couvertes par le secret professionnel, sans qu'il y ait lieu d'opérer une distinction entre la correspondance elle-même et les pièces qui s'y trouvent jointes (Cass., Civ, 6 décembre 2016, pourvoi n° 15 14.554).

La commission réaffirme, d'autre part, sa doctrine constante selon laquelle les documents comptables produits par une commune en vue du paiement des factures d'honoraires d'avocats ne peuvent être regardés comme des « correspondances échangées entre le client et son avocat », protégées par le secret professionnel. Seules les factures d'avocats, bien que constituant des pièces justificatives du paiement, sont protégées par ce secret, dès lors qu'elles constituent des correspondances échangées entre la commune et son avocat.

La commission relève que devront en revanche être occultées les éventuelles mentions couvertes par le secret des affaires. Elle souligne ainsi que le détail des prix susceptible, en soi, de refléter la stratégie commerciale d'une entreprise opérant dans un secteur d'activité déterminé, doit être occulté (avis n° 20221246 et n° 20221455 du 21 avril 2022).

La commission émet donc, sous cette réserve, un avis favorable à la communication des documents mentionnés aux points 2) et 3).

En dernier lieu, la commission relève qu'il résulte de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 que le budget et les comptes de tout organisme de droit privé ayant reçu une subvention, la convention conclue (de façon obligatoire lorsque la subvention dépasse 23 000 euros), ainsi que le compte rendu financier de la subvention doivent être communiqués à toute personne qui en fait la demande auprès de l'autorité administrative qui les détient, dans les conditions prévues par le livre III du code des relations entre le public et l'administration.

La commission estime que le renvoi aux dispositions du code des relations entre le public et l'administration couvre tant les règles relatives aux modalités de communication que les règles de fond résultant de ce code. Elle considère, dès lors, que pour l'ensemble des organismes subventionnés, les documents entrant dans le champ des dispositions de l'article 10 de la loi précitée du 12 avril 2000 - à savoir le budget, le bilan et le compte de résultat, ainsi que la convention et le compte rendu financier de la subvention - sont librement communicables à toute personne qui en fait la demande en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve de l'occultation, en application de l'article L311-6 du même code, des mentions dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée dont bénéficient l'organisme concerné (occultation des coordonnées bancaires) ainsi que ses membres (occultation des coordonnées personnelles). Devront également être occultées, sur le même fondement, les éventuelles mentions susceptibles de porter atteinte au secret des affaires et au secret de la vie privée de tiers.

Elle estime également que les rapports du commissaire aux comptes et autres rapports établis, pour les organismes ayant bénéficié de subventions publiques et dont les comptes eux-mêmes sont communicables en vertu de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000, sont communicables à toute personne qui en fait la demande en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission précise que, dans le cas d'aides versées pour l'exercice d'une activité économique ou culturelle, le nom des bénéficiaires de ces aides, qu'il s'agisse de personnes physiques ou de personnes morales, n'est pas couvert par le secret de la vie privée ni par le secret des affaires. Il en va de même du montant de l'aide perçue, sous réserve que la révélation de ce montant ne permette pas d'en déduire une information couverte par le secret des affaires telle que le montant du chiffre d'affaires ou celui d'un investissement.

Elle émet donc un avis favorable à la communication des documents mentionnés au point 5) sous réserve des occultations précédemment rappelées.

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.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'B' followed by a series of loops and a long horizontal stroke.

Bruno LASSERRE
Président de la CADA