

Commission d'accès aux documents administratifs de la région de Bruxelles-Capitale

Décision n° 175.17

(Ordonnance du 18 mars 2004 article 15)

En cause : Monsieur Claude ARCHER c. la commune de SCHAERBEEK

1. Les faits

1. Le 23 février 2017¹, Monsieur Claude ARCHER a introduit une demande d'accès à des documents administratifs, auprès de la commune de Schaerbeek, par le biais de la plateforme « transparencia.be ».

Le demandeur fait référence à une intervention de l'échevin des travaux publics dans le Journal télévisé RTBF du 28 mars 2017, dont il a retenu que les inventaires amiante du lycée Emile Max (avenue Dailly), de l'école Chazal et des tours Apollo (square Apollo) « sont librement consultables à la commune ». Il s'étonne de ne pas pouvoir y avoir accès depuis 2 ans. Il se dit également intéressé par les « documents amiante » de trois autres bâtiments : l'école 1 (rue de la Ruche), l'école 16 (boulevard Léopold III) et l'école 4-8 (rue Gaucheret).

Monsieur ARCHER souhaite recevoir une copie des « inventaires amiante de ces 6 bâtiments (celui de 2010 et le dernier en date) ainsi que le programme de gestion de cet amiante dans ces bâtiments communaux (que la commune doit légalement posséder) ».

2. Le 2 mai 2017, à défaut de réponse de la commune sur la plateforme « transparencia.be », « l'équipe transparencia.be » a invité par mail Monsieur ARCHER à envoyer soit une demande de reconsidération, soit un simple rappel à la commune.

3. Le 7 mai 2017², Monsieur Claude ARCHER a introduit une demande de reconsidération auprès de la commune de Schaerbeek, toujours par le biais de la plateforme « transparencia.be ».

Le même jour, le demandeur a saisi la Commission d'un recours, par le biais de la plateforme « transparencia.be ». La demande se lit comme il suit :

« Par la présente, je sollicite votre décision face au refus implicite de la Commune de Schaerbeek, de ma demande suivante sur Transparencia.be concernant l'accès aux inventaires amiante de plusieurs écoles de Schaerbeek et d'un logement social ».

[...]

J'ai simultanément envoyé aujourd'hui ma demande de reconsidération à la commune de Schaerbeek via la plateforme transparencia.be, que vous trouverez dans le lien ci-dessous retraçant l'historique des échanges de courriels avec la commune de Schaerbeek.

[...] »

¹ Selon la commune dans sa note d'observations.

² Selon le mail généré par le site internet « transparencia.be ».

4. Par un courrier du 11 mai 2017³, la Commission a invité la commune de Schaerbeek à formuler ses éventuelles observations pour le 19 mai 2017.

5. La commune a transmis une note d'observations le 20 mai 2017, tout en se réservant le droit de compléter son argumentation, eu égard au bref délai dont elle a disposé. La commune fait notamment référence à l'article 9, § 1^{er}, de la loi du 12 novembre 1997, qui fixerait « un délai de quinze jours de la notification par la CADA pour le dépôt de la note d'observations de l'autorité publique ». Elle estime que cette législation doit être considérée comme « établissant les règles de base de la transparence administrative », de telle sorte que « le délai de quinze jours fixé par la Loi 1997 doit donc s'appliquer aussi dans le cadre des recours devant la CADA « environnementale » à défaut de précision dans l'Ordonnance 2004 et ses arrêtés d'exécution ».

Dans sa note, la commune de Schaerbeek fait valoir des observations d'ordre général sur la conformité de la plateforme transparencia.be avec la législation applicable et des observations particulières sur la demande proprement dite.

En ce qui concerne les observations générales, la commune s'interroge sur la conformité de la plateforme avec la législation en vigueur, tant par rapport à l'introduction des demandes, que par rapport aux garanties offertes par le site. Elle fait référence aux questions posées par différentes communes bruxelloises et relayées par la Conférence des Bourgmestres.

La commune fait également référence aux avis 154.16, 156.16 et 159.17 émis par la Commission. Elle retient particulièrement de ces trois avis :

- que l'autorité est libre de faire usage ou non de la plateforme « transparencia » tenant compte des exigences et garanties légales en vigueur telles que la protection des données personnelles et les exceptions prévues dans la législation relative à la transparence ;
- que la plateforme peut poser le problème des demandes anonymes et des risques quant à la vie privée ;
- qu'il faut réserver à ces demandes les mêmes garanties qu'à toute demande d'accès, mais également leur appliquer les mêmes exigences inscrites dans les législations relatives à la publicité de l'administration.

La commune ajoute, accessoirement, que la plateforme présente la procédure de manière juridiquement non précise, sans rendre compte du cadre législatif précis du droit d'accès aux documents administratifs, ni des exceptions légalement applicables.

En ce qui concerne la demande en particulier, la commune distingue le cas des bâtiments communaux (écoles) et celui des bâtiments appartenant au Foyer Schaerbeekoïse (Apollo).

- Elle indique que « les inventaires des bâtiments communaux dont ceux des écoles sont en phase préparatoire et de révision » et qu'« ils sont donc incomplets ». Elle annonce que « le collège du 23 mars 2017 (?) va donc se prononcer sur un éventuel rejet de la demande en raison de son caractère incomplet en application de l'article 11, § 1^{er}, 4^o, de l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'accès à l'information relative à l'environnement et à l'aménagement du territoire dans la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après Ordonnance 2004), vu que c'est l'instance compétente en conformité avec la nouvelle loi communale ».

Elle ajoute que toute déclaration à la presse de l'échevin « n'entraîne nullement un droit d'accès automatique aux documents administratifs visés ».

³ Que la commune indique avoir reçu le 16 mai.

Quant aux inventaires se rapportant aux bâtiments du Foyer Schaerbeekois, tels que ceux du square Apollo, la commune affirme ne pas les avoir en sa possession. Elle expose que le Foyer Schaerbeekois a sa propre personnalité juridique et qu'il n'y a pas de confusion entre les deux personnes morales.

La commune indique que Monsieur ARCHER semble en être conscient, puisqu'il a introduit des demandes d'accès auprès du Foyer Schaerbeekois en dates des 1^{er} avril 2017 et 7 mai 2017.

Elle ajoute qu'« en date du 9 juillet 2017 (lire 2016), Monsieur ARCHER avait déjà introduit une demande d'accès aux documents administratifs concernant entre autre les inventaires des bâtiments du Foyer Schaerbeekois » et que la commune avait rejeté sa demande parce qu'elle n'était pas en possession de ces documents en raison de la personnalité distincte du Foyer Schaerbeekois. Elle estime qu'en tant qu'elle porte sur les inventaires amiante des bâtiments Apollo, la demande « doit être rejetée *ratione temporis* (dépassement du délai de deux mois fixé à l'article 15 de l'Ordonnance 2004) ».

Subsidiairement, la commune demande de rejeter la demande au fond parce que sa réponse démontre qu'elle n'est pas en possession des documents demandés.

2. La procédure

1. La demande porte sur une information environnementale au sens de l'article 3, 2^o, de l'ordonnance du 18 mars 2004.

Le recours ne relève donc pas du champ d'application de la loi du 12 novembre 1997 sur la transparence administrative dans les provinces et les communes. Cette législation n'a pas vocation à établir « les règles de base de la transparence administrative ».

2. Ni la loi du 12 novembre 1997, ni l'ordonnance du 18 mars 2004 ne comportent de dispositions relatives à l'instruction de la demande d'avis par la commission⁴. Elles ne prévoient ni que les documents sollicités soient communiqués à la commission, ni que l'autorité administrative fasse valoir ses observations.

Sur instruction du Président, le secrétariat de la commission invite toutefois systématiquement l'autorité concernée à faire valoir ses observations et, le cas échéant, à communiquer les documents concernés.

3. La recevabilité

1. Conformément à l'article 4 de l'ordonnance du 18 mars 2004, sous réserve des limites fixées aux articles 11 et 12, le droit d'accès à l'information relative à l'environnement détenue par ou pour le compte d'une autorité publique, est garanti à toute personne, sans qu'elle soit tenue de faire valoir un intérêt.

⁴ Le délai de 15 jours visé à l'article 6, § 1^{er}, alinéa 3, de l'ordonnance est le délai dans lequel l'autorité administrative, munie de l'avis de la Commission, doit prendre position sur la demande de reconsidération.

2. L'article 15 de l'ordonnance du 18 mars 2004 dispose comme suit:

« Lorsque l'autorité publique refuse la mise à la disposition des informations sollicitées, en partie ou en totalité, la refuse sous la forme ou dans le format demandé ou ne met pas les informations demandées à disposition dans le délai qui lui est imposé en vertu de l'article 8 de la présente ordonnance, le demandeur peut exercer un recours auprès de la Commission régionale d'accès aux documents administratifs, conformément à l'article 20bis de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration.

Ce recours doit être introduit dans les deux mois de la décision de refus de l'autorité administrative, ou dans les deux mois de l'échéance des délais visés à l'article 8 ».

L'article 20bis de l'ordonnance du 30 mars 1995 dispose comme suit :

« La Commission statue sur les recours exercés en vertu de l'article 15 de l'ordonnance du ... sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale dans les trente jours à compter du 1er jour ouvrable suivant la réception du recours. En cas d'absence de décision dans le délai prescrit, l'accès est réputé refusé.

La Commission communique sa décision sur le recours, motivée et datée, à l'autorité administrative et au demandeur dans un délai de 15 jours à dater de la prise de décision ou de l'échéance du délai dans lequel la décision devait être prise. En cas d'absence de notification dans le délai prescrit, la Commission est réputée avoir rejeté le recours. »

3. En ce qui concerne les documents relatifs aux bâtiments communaux (écoles), la demande d'accès a été formulée le 23 février 2017.

Conformément à l'article 8, § 1^{er}, de l'ordonnance du 18 mars 2004, les informations environnementales devaient être mises à la disposition du demandeur au plus tard, dans le mois qui suit la réception de la demande, c'est-à-dire au plus tard le 23 mars 2017.

Le dernier jour du délai de recours auprès de la commission était donc le 23 mai 2017.

Le recours a été introduit le 20 mai 2017. En tant qu'il porte sur ces documents, il est donc recevable *ratione temporis*.

4. En ce qui concerne les documents relatifs aux bâtiments Apollo, une première demande d'accès avait été formulée auprès de la commune le 9 juillet 2016. Monsieur ARCHER sollicitait à l'époque, entre autres, « une copie des inventaires amiante complets des bâtiments du foyer Schaerbeekois situés 1 et 2 square Apollo, où des travaux du foyer sont en cours ».

La commune y avait répondu par un courrier du 1^{er} août 2016, en indiquant que le Foyer avait une personnalité juridique distincte et en renvoyant vers le Foyer Schaerbeekois. Le demandeur n'avait pas introduit de recours contre le refus de la commune de Schaerbeek.

Le demandeur fonde sa nouvelle demande d'accès sur les déclarations qu'aurait faites un échevin au cours du Journal Télévisé de la RTBF du 28 mars 2017, soit à une date postérieure à l'introduction de sa demande. Le lien inséré dans sa demande d'accès n'a pas permis à la commission de visualiser la séquence, et, le cas échéant, de corriger l'erreur de date. Dans ces conditions, le demandeur n'établit pas valablement l'existence d'un fait nouveau postérieur à la réponse qui lui a été donné le 1^{er} août 2016. La commission considère que le recours est irrecevable *ratione temporis*.

5. En l'espèce, la demande est introduite par le biais de la plateforme Transparencia.be.

Comme elle l'a déjà indiqué dans de précédents avis, auxquels la commune fait référence dans ses observations, la commission est d'avis que les demandes qui sont adressées aux autorités administratives à travers la plateforme « transparencia » doivent toutes être traitées dans le respect notamment des articles 10, 11 et 32 de la Constitution, des lois, décrets et ordonnances adoptés en vertu de cette dernière disposition, et des principes généraux du droit administratif, de la même manière que le seraient des demandes formulées par d'autres biais.

En d'autres termes, il s'agit de réserver à ces demandes les mêmes garanties qu'à toute autre demande d'accès, mais également de leur appliquer les mêmes exigences inscrites dans les législations relatives à la publicité de l'administration, le cas échéant sans rompre avec l'interprétation constante qui est faite de ces dispositions par les autorités, instances et juridictions appelées à les appliquer.

En ce qui concerne la recevabilité d'une demande adressée par le biais de « transparencia », il n'y a pas lieu de faire prévaloir une interprétation restrictive de l'article 15 de l'ordonnance du 18 mars 2004 et de l'article 20bis de l'ordonnance du 30 mars 1995, en exigeant un écrit signé et permettant l'identification du demandeur, au risque de commettre une rupture inexpliquée par rapport à une ligne de conduite jusque là constante des autorités publiques s'agissant d'interpréter – sagement – cette exigence et d'accepter de répondre à des demandes formulées par simple courrier électronique.

Sous cet aspect, la demande de Monsieur ARCHER est recevable.

4. Examen de la demande

1. En ce qui concerne les documents relatifs aux bâtiments communaux (écoles), la commune peut opposer un refus si les documents sont « en cours d'élaboration » ou « inachevés », conformément à l'article 11, § 1^{er}, 4^o, de l'ordonnance du 18 mars 2004, qui dispose comme suit:

« Un refus à la demande d'information peut être opposé dans les cas suivants :
[...] 4^o la demande concerne des documents en cours d'élaboration ou des documents et données inachevés. Dans ce cas, l'autorité publique désigne l'autorité qui élabore les documents en question et indique le délai jugé nécessaire pour les finaliser ».

Les observations de la commune ne permettent pas de savoir si des documents achevés existent mais sont en cours de révision ou si aucun document n'existe et s'ils sont en cours d'élaboration.

Dans le premier cas, la commune doit communiquer les documents existants, même s'ils ne sont plus à jour. Dans le second cas, la commune peut opposer un refus, mais elle doit « désigne[r] l'autorité qui élabore les documents en question et indique[r] le délai jugé nécessaire pour les finaliser ».

2. En ce qui concerne les modalités de transmission des documents sollicités, la commune est libre de faire usage ou non de la plateforme « transparencia ».

En application de l'article 4 de l'ordonnance du 13 février 2014 relative à la communication par voie électronique dans le cadre des relations avec les autorités publiques de la Région de Bruxelles-Capitale, une autorité publique peut communiquer par voie électronique avec chaque destinataire qui a accepté expressément d'échanger des communications électroniques produisant des effets juridiques à son égard. Par conséquent, lorsque le demandeur d'accès à un document administratif exprime le souhait qu'il lui soit répondu à l'adresse électronique qu'il renseigne, la commission n'aperçoit pas quelles objections l'autorité pourrait soulever quant à

ce mode de communication (sous réserve bien entendu, de la question de savoir si elle rejettera la demande d'accès sous forme de copie par courriel, pour n'accepter qu'une demande de consultation sur place ou d'explications au sujet d'un document administratif).

Enfin, rien n'empêche les autorités publiques contactées via « transparencia », et qui sont donc informées du fait que les documents qu'elles transmettront seront mis à disposition du public sur le site, de mettre en œuvre les dispositions de l'ordonnance du 27 octobre 2016 visant à l'établissement d'une politique de données ouvertes (Open Data) et portant transposition de la Directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, dont l'article 4 dispose comme suit:

« Des documents détenus par les autorités publiques peuvent être réutilisés à des fins commerciales ou non commerciales conformément aux conditions définies dans la présente ordonnance.

Les autorités publiques peuvent soumettre la réutilisation des documents à des conditions supplémentaires, comme définies aux articles 14 et 15 de la présente ordonnance

[...].».

DECISION

Le recours est recevable uniquement en tant qu'il porte sur les bâtiments communaux (écoles).

La commune de Schaerbeek :

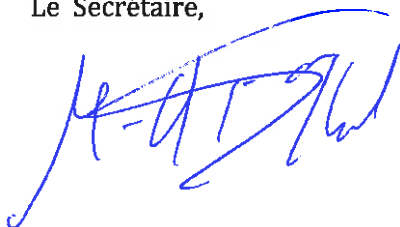
- doit communiquer les éventuels documents existants relatifs aux bâtiments communaux, même s'ils ne sont plus à jour et sont en cours de révision ;
- peut refuser de communiquer les documents inachevés ou incomplets, mais doit alors « désigne[r] l'autorité qui élabore les documents en question et indique[r] le délai jugé nécessaire pour les finaliser ».

La commune de Schaerbeek peut répondre à la demande soit par le biais du site transparencia, soit par une autre voie. Dans le premier cas, elle peut soumettre la réutilisation des données aux conditions qu'elle définit en application des articles 14 et 15 de l'ordonnance du 27 octobre 2016.

Avis donné en sa séance du 29 mai 2017 par la Commission d'accès aux documents administratifs, sur rapport de Madame Elisabeth WILLEMART.

Etaient présents, Monsieur Michel LEROY, Président, Monsieur Frédéric EGGERMONT, et Mesdames Valérie GORET, Anne-Françoise VOKAR et Elisabeth WILLEMART, membres, et Mr Marc-Antoine T'KINT, secrétaire.

Le Secrétaire,



Marc-Antoine t'KINT

Le Président,



Michel LEROY