

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

Avis n°184.17

**(Demande d'avis fondée sur l'article 9 de la loi du 12 novembre 1997 relative à la
publicité de l'administration dans les provinces et communes)**

En cause : Monsieur Mohamed AZOUZI c. la commune de SCHAERBEEK

1. Les faits

1. Le 19 octobre 2016¹, Monsieur Mohamed AZOUZI introduit une demande d'accès à des documents administratifs auprès de la commune de Schaerbeek, par le biais de la plateforme « transparencia.be ».

Il souhaite « recevoir copie, sous forme électronique via cette même adresse email, et pour chacun des contrats de quartiers/contrats de quartier durables passés et en cours sur la commune du :

- Programme final du contrat de quartier
- Montant alloué à chaque projet
- Noms des bénéficiaires des subsides attribués pour chaque projet ».

Le message comprend des mentions finales générées par la plateforme « [transparencia](http://transparencia.be) » telles que, notamment:

« Merci d'utiliser cette adresse email pour les réponses à cette demande [FOI#56 email] »

« Attention : Ce message et les réponses/documents que vous écrivez seront publiés en libre accès sur internet. Notre politique en matière de confidentialité et de droits d'auteur : <http://transparencia.be/help/officers> »

¹ Selon les pièces produites, qui consistent en un relevé de messages générés par le site internet « transparencia.be ». Cette date est confirmée par la commune dans sa note d'observations.

Le lien internet renseigné renvoie à une page du site «transparencia» qui comprend notamment les explications suivantes à destination des autorités publiques :

« Pourquoi publiez-vous les réponses aux demandes d'accès ? » #

Nous pensons qu'il y a beaucoup d'avantages à cette publication. Cela encourage le public à être plus intéressé et impliqué dans le travail de l'administration et des gouvernements. Nous espérons également que cela permettra de réduire le nombre de demandes multiples qu'un organisme public reçoit concernant un même sujet. Comme les réponses aux demandes d'information contiennent des informations publiques, que quiconque peut demander à une autorité, nous pensons qu'il n'y a aucune raison pour ne pas publier ces informations.

Les personnes qui font des demandes sont-elles des personnes réelles ? #

Oui. Afin de pouvoir suivre les réponses nous utilisons des adresses électroniques générées par ordinateur pour chaque demande. Cependant, avant de pouvoir envoyer une demande, chaque utilisateur doit s'inscrire sur le site avec une adresse email unique que nous avons vérifiée. Vous pouvez trouver sur Transparencia la liste de toutes les demandes faites par chaque utilisateur.

(...)

Comment puis-je envoyer un fichier volumineux, si c'est impossible par email ? #

Au lieu de répondre par email, vous pouvez répondre à une demande directement à partir de votre navigateur internet, vous pouvez aussi télécharger un fichier. Pour ce faire, choisissez "répondre à la requête" en bas de la page de la demande sur Transparencia. Contactez-nous si votre fichier est trop grand (plus de 50 Mo). »

Le 20 octobre, la commune accuse réception de la demande. Il est d'emblée précisé à Monsieur AZOUZI qu'au vu du nombre de documents demandés, il ne peut lui être répondu dans le délai légal, mais que sa demande est actuellement analysée. Il lui est en outre rappelé que la législation organise un droit à la consultation de documents administratifs et que la délivrance éventuelle de documents peut être facturée au prix coûtant.

2. Le 7 janvier 2017, le demandeur constate que la commune n'a pas apporté de réponse à sa demande et la réitère.

Il la renouvelle encore le 14 mars 2017 en se référant, sans les citer, aux avis favorables de la Commission validant les demandes formulées via la plateforme « transparencia ». Il se réfère en outre à l'absence d'obstacles juridiques pour demander à la commune de bien vouloir lui transmettre, dans un bref délai et sous forme électronique via cette même adresse email – soit celle générée par la plateforme – la totalité des documents souhaités.

3. Le 28 juin 2017, la commune de Schaerbeek lui répond, en lui présentant ses excuses pour le retard.

La suite du message se présente comme suit :

« Nous vous demandons de nous transmettre vos coordonnées privées (email) afin que nous puissions vous transmettre certains documents. En effet, nous attendons une réponse du site Transparencia.be quant à notre demande de garanties relatives notamment à la gestion de la protection de la vie privée et quant à l'indication d'une personne (physique ou morale) responsable pour ce site internet.

Pourriez-vous nous transmettre votre email « privé » ? NOUS VOUS CONSEILLONS DE NE PAS ENVOYER VOS COORDONNÉES PRIVEES PAR L'INTERMÉDIAIRE DE LA PLATEFORME TRANSPARENCIA.BE POUR EVITER QU'ILS SOIENT LISIBLES PAR TOUTE PERSONNE CONSULTANT CE SITE.

Toutefois, votre demande est extrêmement large et il nous est difficile de vous transmettre tous les documents au vu de leur masse totale. Nous vous incitons par contre à vous rendre sur le site de www.renovas.be, soit l'asbl qui est mandaté par la commune pour gérer les contrats de quartier. Un résumé des différents projets sont repris sur leur site internet (<http://www.renovas.be/spip.php?rubrique3>). »

4. Le 1^{er} août 2017, le demandeur réagit au message de la commune à qui il demande de reconsidérer sa position. Il répète qu'il souhaite obtenir les informations visées dans sa demande d'accès par retour de mail via l'adresse mail @transparencia.be depuis laquelle la commune reçoit son message. Il constate que le lien <http://www.renovas.be/spip.php?rubrique3> ne contient pas l'ensemble des informations demandées. Il signale qu'il sollicite un avis à la Commission.

Le même jour, le demandeur écrit au secrétariat de la Commission, au départ d'un compte « hotmail ». Il déclare rencontrer des difficultés dans le cadre d'une demande d'accès à des documents administratifs adressée à la commune de Schaerbeek et concernant des contrats de quartier/contrats de quartier durable.

Il joint l'ensemble des échanges avec l'administration concernée ainsi que la demande de reconsidération.

Il formule trois observations.

Premièrement, il maintient son souhait que la commune lui réponde par le biais de l'adresse mail @transparencia.be.

Deuxièmement, il déclare que le lien renseigné par la commune vers le site www.renovas.be ne répond pas à sa demande d'obtention du Programme final du contrat de quartier, du montant alloué à chaque projet et du nom des bénéficiaires des subsides attribués pour chaque projet.

Troisièmement, il conteste la position de la commune qui évoque une « demande extrêmement large » alors qu'il n'est question que d'une dizaine de contrats de quartier. Selon lui, au vu des documents similaires disponibles pour d'autres communes, un tel qualificatif lui semble abusif.

5. Par un courrier du 4 août 2017, que la commune indique avoir reçu le 8 août, la Commission a invité la commune à formuler ses observations.

6. Dans sa note d'observations, communiquée à la CADA par courrier électronique du 11 août, la commune fait valoir des observations concernant, dans un premier temps, l'usage de la plateforme « transparencia » et l'exigence réitérée par le demandeur que les documents qu'il souhaite obtenir lui soient transmis à l'adresse générée par le site, et non à l'adresse mail privée que la commune lui a demandé de communiquer.

A cet égard, elle produit copie de son dernier message adressé à Monsieur AZOUZI le 4 août 2017, aux termes duquel elle a rappelé à l'intéressé, en se référant aux avis 174.17 et 175.17 de la Commission, qu'elle était libre de faire usage ou non de la plateforme, et lui a une nouvelle fois demandé de transmettre une adresse mail privée.

Pour l'essentiel, la commune déplore le fait que le demandeur semble plus intéressé par l'emploi de la plateforme Transparencia que par les documents administratifs qu'il demande.

En effet, indique-t-elle, la commune a précisé que les documents sont disponibles et elle lui a demandé une adresse courriel privée pour transmettre les documents. Elle observe que Monsieur AZOUZI a dû se connecter au moyen d'une adresse email qui lui est propre pour s'inscrire sur la plateforme Transparencia et que, comme le prouve son email d'introduction du recours à la CADA², il est certain qu'il dispose d'un autre moyen simple de communication par lequel la commune peut lui transmettre les documents demandés. De son point de vue, dès lors, le demandeur ajoute une condition inexistante dans la législation relative à la transparence administrative passive.

La commune insiste encore sur la position exprimée par la Commission elle-même dans plusieurs avis ou décisions, et dont il se déduit que les communes sont libres de répondre ou non par la plateforme Transparencia.

Elle expose encore, en réaction à ces avis et décisions, qu'il faut garder à l'esprit que les adresses email générées par la plateforme transforment une adresse de courriel, servant à la communication entre personnes, en une méthode de publication permettant la réutilisation des données publiques en dehors du cadre des ordonnances « Mail » et « Open data », soit respectivement 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 et 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.

Ces deux ordonnances constituent, selon la commune, le cadre d'initiatives des autorités publiques concernées en matière de communication électronique et de mise à disposition de données, mais leur choix en la matière ne peut être imposé par le citoyen au travers de la plateforme Transparencia.

En somme, pour la commune, la seule obligation pour l'autorité publique est qu'elle doit répondre à la demande qui est valablement introduite par la plateforme Transparencia ou notifier son refus dans les conditions fixées par la législation applicable. La législation n'impose toutefois pas à l'autorité une voie particulière pour sa réponse sauf qu'elle ne peut pas rendre impossible l'accès aux documents administratifs du citoyen.

La commune estime, en conclusion, qu'il ressort clairement du dossier qu'elle a respecté la législation en vigueur et que sa demande d'adresse courriel privée ne rend pas impossible

² La commune précise en fin de note qu'elle ne se permettra pas de transmettre la réponse à la demande de Monsieur AZOUZI à cette adresse privée vu que celle-ci a été portée à sa connaissance par voie indirecte et non par le demandeur lui-même.

l'accès aux documents administratifs, sachant que le demandeur avait besoin d'une adresse mail privée pour s'inscrire sur la plateforme Transparencia.

Dans un second temps, la commune fait valoir ses observations concernant la demande d'accès aux documents administratifs en tant que telle, portant sur les contrats de quartier et contrats de quartier durable.

En substance, elle expose ce que sont les contrats de quartier, signés entre la Région de Bruxelles-Capitale et la commune, mais gérés par l'ASBL RENOVAS sous la forme d'une collaboration « in house » avec la commune. Elle explique que les contrats de quartier ont été mis en œuvre depuis 1997 sur différents quartiers et avec de multiples actions, de sorte que la demande de Monsieur AZOUZI couvre « une quantité invraisemblable de documents », ce qui justifie qu'elle lui ait demandé de cibler davantage sa demande.

Elle déclare qu'à défaut ou selon les précisions de l'intéressé, elle se réserve le droit de refuser d'accéder à sa demande pour le motif qu'elle est manifestement abusive ou que la demande est trop vague ou trop générale, ceci sans compter qu'une vérification des documents doit encore être effectuée pour vérifier la conformité de leur transmission avec la protection de la vie privée ou de la protection d'autres droits (secret des affaires, droit d'auteur, ...).

2. La recevabilité de la demande

1. L'article 5 de la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes dispose comme suit :

« Le droit de consulter un document administratif d'une autorité administrative provinciale ou communale et de recevoir une copie du document consiste en ce que chacun, selon les conditions prévues par la présente loi, peut prendre connaissance sur place de tout document administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie.

Pour les documents à caractère personnel, le demandeur doit justifier d'un intérêt. »

Le demandeur souhaite, pour chacun des contrats de quartiers/contrats de quartier durables passés et en cours sur la commune de Schaerbeek, obtenir « copie du :

- Programme final du contrat de quartier
- Montant alloué à chaque projet
- Noms des bénéficiaires des subsides attribués pour chaque projet ».

La commune, dans ses observations, ne soutient jamais que les informations demandées ne figureraient dans aucun document, mais insiste sur la quantité des documents demandés, qu'elle juge « invraisemblable ».

Ces documents ne sont pas des documents à caractère personnel, si bien que le demandeur ne doit pas justifier d'un intérêt pour y avoir accès.

2. L'article 7 de la loi du 12 novembre 1997, précitée, dispose comme suit en ses alinéas 3 et 4 :

« L'autorité administrative provinciale ou communale qui ne peut réserver de suite immédiate à une demande de publicité ou qui la rejette communique dans un délai de trente jours de la réception de la demande les motifs de l'ajournement ou du rejet. Et cas d'ajournement, le délai ne pourra jamais être prolongé de plus de quinze jours. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, la demande est réputée avoir été rejetée. »

En l'espèce, la demande d'accès a été introduite le 19 octobre 2016. Le lendemain, la commune en a accusé réception et a indiqué qu'elle ne pourrait répondre dans le délai légal. Elle ne pouvait toutefois pas ajourner sa réponse au-delà d'un délai de quinze jours suivant l'expiration du délai de trente jours visé à l'article 7, précité. A défaut de réponse de la commune dans ce délai, la demande d'accès de Monsieur AZOUZI est réputée avoir été rejetée dès le 4 novembre 2016.

Dans ces conditions, la demande d'avis, formulée le 1^{er} août 2017, n'est pas prématurée.

3. L'article 9, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 novembre 1997, pour ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, est rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Lorsque le demandeur rencontre des difficultés pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif en vertu de la présente loi, y compris en cas de décision explicite de rejet visée à l'article 7, alinéa 5, il peut adresser à l'autorité administrative provinciale ou communale concernée une demande de reconsidération. Au même moment, il demande à la Commission Régionale d'accès aux documents administratifs créée par l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration, d'émettre un avis. »

La demande de reconsidération a bien été introduite le même jour que la demande d'avis, le 1^{er} août 2017.

4. L'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 novembre 1997, dispose comme suit :

« La consultation d'un document administratif, les explications y relatives ou sa communication sous forme de copie ont lieu sur demande. La demande indique clairement la matière concernée, et si possible, les documents administratifs concernés, et est adressée par écrit³ à l'autorité administrative provinciale ou communale, même si celle-ci a déposé le document aux archives. »

En l'espèce, la demande d'accès a été introduite par le biais de la plateforme Transparencia.be.

Comme elle l'a déjà indiqué dans de précédents avis, auxquels la commune fait d'ailleurs 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,

³ C'est la Commission qui souligne.

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 de manière tout à fait inexplicée avec l'interprétation constante qui est faite de ces dispositions par les autorités, instances et juridictions appelées à les appliquer.

Or, par exemple, s'il est vrai que la loi du 12 novembre 1997, précitée, prévoit, en son article 6, qu'une demande doit être adressée par écrit à l'autorité administrative régionale, sans exclure que cet écrit puisse prendre la forme d'un courrier électronique, cette condition, commune à d'autres législations relatives à la publicité de l'administration, a toujours été interprétée souplesment par les administrations, qui accueillent et traitent très généralement des demandes formulées par la voie électronique.

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 6 de la loi du 12 novembre 1997, en exigeant un écrit signé et permettant l'identification du demandeur, au risque de commettre une rupture inexplicée par rapport à une ligne de conduite jusque-là constante des autorités publiques s'agissant d'interpréter – souplesment – cette exigence et d'accepter de répondre à des demandes formulées par simple courrier électronique.

En l'espèce, la demande ne portant pas sur un document à caractère personnel, l'autorité ne doit pas s'assurer de l'identité du demandeur pour vérifier qu'il dispose d'un intérêt à y accéder.

La demandé de Monsieur AZOUZI est recevable.

3. Examen de la demande

1. La transparence administrative ne s'applique pas à des documents administratifs inexistantes et n'implique pas l'obligation d'établir un document administratif à la demande de toute personne.

En l'espèce, le demandeur souhaite, pour chacun des contrats de quartiers/contrats de quartier durables passés et en cours sur la commune de Schaerbeek, obtenir « copie du :

- Programme final du contrat de quartier
- Montant alloué à chaque projet
- Nom des bénéficiaires des subsides attribués pour chaque projet ».

Comme la Commission l'a déjà relevé, la commune, dans ses observations, ne soutient jamais que les informations demandées ne figureraient dans aucun document, mais insiste sur la quantité des documents demandés, qu'elle juge « invraisemblable ». Elle insiste par ailleurs sur le fait que « les documents sont disponibles » mais qu'elle a demandé à Monsieur AZOUZI une adresse mail privée pour les transmettre.

La demande d'accès porte donc bien sur des documents administratifs existants, disponibles auprès de la commune selon ses propres déclarations, et qui ne sont pas accessibles sur le site de l'ASBL Renovas renseigné par ses soins au demandeur.

La position de la commune présente dès lors une certaine ambiguïté, à tout le moins lorsqu'elle se réserve le droit de rejeter la demande au motif qu'elle serait formulée de manière manifestement trop vague, comme le lui permettrait l'article 7, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi du 12 novembre 1997. En effet, si elle peut affirmer aujourd'hui que les documents demandés sont disponibles, c'est bien qu'elle a compris la portée de la demande.

La Commission attire également l'attention de la commune sur le fait qu'il lui revient de prouver et de motiver les raisons pour lesquelles la demande serait selon elle manifestement abusive, au sens de l'article 7, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi du 12 novembre 1997.

Il est vrai qu'une telle exception doit permettre à une autorité administrative d'écarter des demandes qui porteraient sur d'innombrables documents nécessitant des recherches considérables, lesquelles pourraient perturber la continuité du service public. Mais le caractère abusif de la demande doit être manifeste, de sorte qu'il doit être démontré *in concreto* par la commune que son bon fonctionnement est mis en péril par l'effet de la demande d'accès considérée individuellement. Il ne s'agirait pas que le caractère manifestement abusif de la demande soit invoqué pour couvrir les manquements de l'administration elle-même (manque de personnel pour réagir aux demandes, problèmes d'archivage, ...).

Comme, en l'espèce, la commune déclare que les documents sont disponibles, mais qu'ils représentent une quantité qu'elle juge « invraisemblable », se pose davantage la question de savoir comment elle entend concrètement les communiquer au demandeur. Mais il s'agit là de difficultés entourant les modalités de transmission des documents sollicités. A cet égard, le caractère éventuellement abusif de la manière dont le demandeur d'accès souhaite accéder à

ces documents, doit être distingué du caractère éventuellement abusif de sa demande d'accès en tant que telle, lequel ne paraît *prima facie* pas établi.

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

Dès lors que le message originaire du demandeur, posté sur la plateforme, précise que « *Ce message et les réponses/documents que vous écrivez seront publiés en libre accès sur internet* », la commune est donc libre de ne pas en faire usage.

En effet, le demandeur n'invoque pas de droit subjectif et la Commission n'aperçoit pas quel droit subjectif il pourrait invoquer pour exiger que la commune réagisse à sa demande d'accès exclusivement par le biais de la plateforme en sorte que, sous cet angle, son exigence apparaît comme excessive.

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 en revanche 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, pour autant que le demandeur d'accès à un document administratif accepte qu'il lui soit répondu à l'adresse électronique, autre que celle générée par la plateforme et qu'il renseignerait personnellement, 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'explication au sujet d'un document administratif).

C'est bien, du reste, ce que la commune entend faire en l'espèce.

En outre, 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, déjà citée, pour autant, encore une fois, qu'elles décident librement de faire usage de cette plateforme.

L'article 4 de cette ordonnance prévoit notamment ce qui suit :

« Art. 4

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.

(...) »

*

* *

AVIS

La commune de Schaerbeek, dans la mesure où elle déclare disposer des documents administratifs demandés, ne peut rejeter la demande d'accès à ceux-ci pour le motif que la demande serait vague.

Il n'est pas démontré à ce stade que la demande d'accès est manifestement abusive.

La commune de Schaerbeek peut répondre à la demande soit par le biais du site *transparencia*, soit par une autre voie, le demandeur ne pouvant se prévaloir d'aucun droit subjectif à ce que les documents administratifs demandés lui soient transmis uniquement via la plateforme. Si la commune décide de recourir au site *transparencia*, 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.

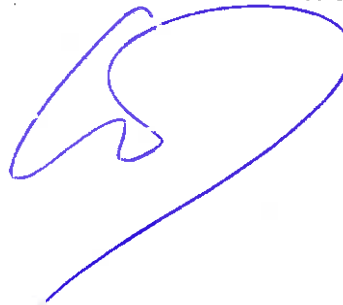
Avis donné le 28 août 2017 par la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale, sur rapport de Madame Joëlle Sautois.

Etaient présents, Madame Valérie Goret, Présidente faisant fonction, Mesdames Cathleen Aerts et Joëlle Sautois, membres, et Madame Valérie Meeus, Secrétaire.

La Secrétaire

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

La Présidente faisant fonction

A handwritten signature in blue ink, featuring a large, rounded loop at the top and a long, sweeping stroke that curves downwards and to the right.

