

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

Avis n° 191.17

Article 9 de la loi du 12 novembre 1997 sur la publicité de l'administration dans les provinces et les communes

Objet : la demande « d'information au sujet des collaborateurs du (des) cabinet(s) du bourgmestre (et des échevins) » adressée par Madame Ariane THIEBAUT à la commune d'Evere

I. LES FAITS

1. Le 31 juillet 2017¹, Madame THIEBAUT a adressé un courrier électronique à la commune, via la plateforme www.transparencia.be (ci-après : « Transparencia ») afin d'obtenir « sous format électronique, la liste des membres des cabinets du bourgmestre et des échevins, pour les trois dernières législatures (2000-2006, 2006-2012 et 2012 à ce jour) ».

La demanderesse précise qu'elle souhaite connaître, pour chaque collaborateur ou expert externe d'un cabinet :

- « - sa date d'entrée en fonction et de sortie éventuelle ;
- la modalité de son engagement (congé administratif pour exercer une activité politique, contrat de travail, etc.) ;
- sa profession et son employeur précédents ;
- son volume d'emploi (temps plein, mi-temps, etc.) ;
- son titre et ses attributions et ou compétences ;
- copie de sa fiche de rémunération annuelle brute ;
- les mandats dérivés éventuels pour lesquels la commune/le collège l'a désigné (avec date de début/date de fin et titre exact de ces mandats) ».

2. Cette demande a donné lieu aux échanges suivants, sur la plateforme Transparencia :

4 août 2017

« Chère Madame Thiebaut,

Pourriez-vous me faire parvenir par retour de mail votre adresse postale afin de pouvoir vous répondre ?

Salutations distinguées,

Sophie Deuvaert »

¹ Selon la plateforme *transparencia*.

4 août 2017

« Chère Madame Deuvaert,

Je pense qu'une entité administrative telle qu'une commune possède les moyens techniques pour transmettre ce genre d'informations par voie électronique.

Je me permets donc de réitérer ma demande d'obtention de documents numérisés.

Je vous prie de croire, Madame, Monsieur, en l'assurance de mes salutations distinguées.

Ariane THIEBAUT »

7 août 2017

« Chère Madame Thiébaud,

Nos procédures prévoient l'envoi par courrier postal avec contresignature par l'échevin et le secrétaire communal.

Je reste donc dans l'attente de vos coordonnées postales,

Salutations distinguées,

Sophie Deuvaert »

7 août 2017

« Chère Madame Deuvaert,

Vous invoquez vos procédures pour justifier votre demande d'envoi postal. Je vous invite donc à me fournir la référence justifiant réglementairement cet argument (texte législatif et citation de l'article concerné).

De même, je ne vois pas en quoi le contresignature de l'échevin et du secrétaire communal constituent un obstacle à un envoi électronique. Ces deux responsables peuvent tout à fait contresigner les documents qui me seront transmis ensuite par scan.

Je me permets donc de maintenir ma demande d'obtention de documents numérisés.

Je vous prie de croire, Madame, en l'assurance de mes salutations distinguées.

Ariane THIEBAUT »

8 août 2017

« Chère Madame Thiébaud,

Dans son avis n°156.16 du 22 déc. 2016, la commission d'accès aux documents administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale précise :

" En ce qui concerne la réponse à apporter à la demande, l'autorité est libre de faire usage ou non de la plateforme « transparencia ». Toutefois, il se justifierait que l'autorité publique sollicitée à travers la plateforme refuse de répondre sur celle-ci à une demande portant sur un document à caractère personnel sans avoir la garantie que celui-ci ne sera pas immédiatement diffusé sur le site, et qu'elle exige donc du demandeur qu'il propose une adresse personnelle à laquelle le document pourra lui être envoyé".

Notre mode de communication se justifie également par la volonté d'identifier correctement le demandeur.

Bien à vous,

Sophie Deuvaert »

9 août 2017

« Chère Madame Deuvaert,

L'article 2 point 3° de la loi du 12/11/97 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes définit un document à caractère personnel comme suit : "document administratif comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne

physique nommément désignée ou aisément identifiable, ou la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à cette personne."

Or, les informations que j'ai demandées au sujet des membres des cabinets mayoral et scabinaux (date de début et de fin de fonction, modalité d'engagement, volume emploi, etc.) ne relèvent en rien d'une appréciation, d'un jugement de valeur ou de la description d'un comportement.

Ces collaborateurs occupent des postes publics, payés avec les deniers publics, et gèrent des affaires publiques. La citoyenne que je suis est donc en droit d'avoir accès à leur identité, aux éléments relevant strictement du cadre réglementaire entourant ce type d'emploi, ainsi que des risques de conflits d'intérêts (comme c'est le cas pour tout agent d'un service public).

Par ailleurs, l'avis 159.17 de la CADA indique qu' : "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 [en l'occurrence, l'adresse fournie par Transparencia], la Commission n'aperçoit pas quelles objections l'autorité pourrait soulever quant à ce mode de communication".

Au vu de ces arguments, je pense donc être toujours en droit de maintenir ma demande d'obtention de documents numérisés.

Je vous prie de croire, Madame, en l'assurance de mes salutations distinguées.

Ariane THIEBAUT »

17 août 2017

« Madame Thiébaud,

Vous exprimez le souhait d'une communication en format électronique (et donc par courriel) et la préférence d'une utilisation de l'adresse fournie par Transparencia.

Vous citez à ce propos un extrait d'un avis n° 159.17 du 23 fév. 2017 de la CADA régionale bruxelloise, l'extrait complet étant formulé comme suit:

"De même, 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'explication au sujet d'un document administratif)."

Cet avis n'implique pas qu'une commune doive répondre par courriel si un demandeur en fait la demande. De fait, l'ordonnance du 13 février 2014 ne crée pas d'obligation de ce genre dans le chef de l'autorité. Si elle l'estime opportun, préférable, la commune peut répondre par courrier postal, ce même si le recours au médium papier n'est pas celui qu'encourage l'évolution générale de la réglementation.

Nous vous informons que votre demande est mise en suspens dans l'attente de vos coordonnées postales.

Bien à vous,

Sophie Deuvaert »

18 août 2017

« Madame Deuvaert,

Le 2 août 2017, je vous ai envoyé une demande d'informations relative à la composition du cabinet communal d'Evere.

Dans vos réponses, vous m'avez opposé une interprétation abusive de l'article 2 point 3° de la loi du 12/11/97 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes.

De même, vous avez réclamé mes coordonnées postales à plusieurs reprises.

Le 4 août, vous m'avez demandé mon adresse, sans aucune motivation réglementaire. Je vous ai répondu qu'à ma connaissance, « une entité administrative telle qu'une commune possède les moyens techniques pour transmettre [les informations demandées] par voie électronique ». Dès lors, j'estimais que vous n'aviez pas besoin de mon adresse postale.

Le 7 août, vous avez réitéré votre demande, en expliquant cette fois que vos « procédures prévoient l'envoi par courrier postal avec contresigning par l'échevin et le secrétaire communal ». Encore une fois, vous n'avez fourni aucune référence consultable, aucune preuve de l'existence de ladite procédure. Je vous ai répondu que « je ne vois pas en quoi le contresigning de l'échevin et du secrétaire communal constituent un obstacle à un envoi électronique. Ces deux responsables peuvent tout à fait contresigner les documents qui me seront transmis ensuite par scan. »

A l'égard du contresigning, j'attire d'ailleurs votre attention sur l'article 7 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, qui indique que « Lorsque, par ou en vertu d'une ordonnance, une communication doit être signée pour produire les effets de droit prévus par les dispositions légales et réglementaires applicables et que la nature de la communication ne s'y oppose pas, cette exigence peut être remplie par une procédure électronique. » Et si cet article ne constitue pas une obligation, vous n'avez toutefois pas démontré irréfutablement que la nature de la communication s'opposait à ma demande de procédure électronique.

Le 8 août, après mon mail réclamant la référence de VOS PROCEDURES, vous m'avez répondu PAR UN EXTRAIT D'UN AVIS DE LA CADA (n° 156.16 du 22 décembre 2016). Et un avis de la CADA et vos procédures, ce n'est pas tout à fait la même chose, il me semble...

De même, l'extrait que vous invoquez concerne la réponse à apporter par l'autorité dans le cas d'une demande portant sur des données à caractère personnel. Or, sauf avis contraire motivé juridiquement, les informations que j'ai demandées sur les collaborateurs des cabinets communaux ne portent pas sur ce type de données et je vous l'ai démontré. Suite à cela, je vous ai opposé un extrait de l'avis de la CADA n° 159.17, qui indique « qu'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 [en l'occurrence, l'adresse fournie par Transparencia], la Commission n'aperçoit pas quelles objections l'autorité pourrait soulever quant à ce mode de communication".

Alors, en effet, si aucun texte ne contraint l'autorité publique à l'obligation d'envoyer des renseignements par e-mail, aucun texte dont j'ai connaissance n'oblige le demandeur à fournir ses coordonnées postales, SANS JUSTIFICATION VALABLE EN DROIT ET /OU PRATIQUE DE LA PART DE L'AUTORITE (par « pratique », j'entends par exemple un problème technique crédible). En effet, l'article 6 de la loi du 12/11/97 prévoit uniquement que la demande soit adressée par écrit, sans autre précision(*)).

Je note que vous avez conditionné aussi votre réponse à ma demande du 17 août 2017, relative à l'obtention d'une copie du statut concernant les membres du cabinet communal (demande d'information à portée générale, qui plus est), à la communication de mes coordonnées postales, ceci toujours sans justification, valable ou non valable.

Je déduis dès lors de mes échanges avec la Commune d'Evere qu'elle m'oppose un refus implicite, contre lequel j'introduis une demande de reconsidération ainsi qu'une demande d'avis auprès de la CADA².

Veillez agréer, Madame Deuvaert, l'expression de mes sentiments distingués.

Ariane THIEBAUT

² C'est la Commission qui souligne.

(*) De plus, la jurisprudence reconnaît l'e-mail comme un écrit valide. Ceci est également confirmé par l'article 3 de l'ordonnance du 13 février 2014 ».

3. Le 18 août 2017, Madame THIEBAUT a introduit une demande d'avis auprès de la Commission.

Elle précise qu'une demande de reconsidération a été adressée, le même jour, à la commune et communique le lien à partir duquel la demande initiale et les échanges de courriers électroniques – en ce compris la demande de reconsidération – peuvent être consultés.

La demanderesse indique qu'elle souhaite que son adresse postale reste confidentielle afin de ne pas pouvoir être identifiée formellement.

4. Par un courrier du 21 août 2017, le secrétariat de la Commission a invité la commune à faire part de ses observations avant le 1^{er} septembre 2017.

5. La commune a adressé ses observations par un courrier du 5 septembre 2017.

Elle attire l'attention sur le fait qu'elle n'a pas encore pris position sur le fond de la demande. Elle explique que les échanges ont uniquement porté sur le mode de communication des données, que le refus de la demanderesse de communiquer son adresse postale a prolongé le délai de réponse et qu'en conséquence « l'écoulement du délai de réponse de 30 jours [au jour où la commune adresse ses observations à la Commission] a entraîné un rejet tacite de la demande ».

La commune considère que « cette demande peut être rencontrée, sous les réserves qui suivent ».

Sur le mode de communication, la Commune indique que ses procédures internes prévoient l'envoi par courrier postal des réponses à des demandes d'accès. Elle fait référence à l'avis 159.17 rendu par la Commission au sujet de la communication par la voie postale et observe que « si [la] Commission ne voit pas pourquoi une commune refuserait de répondre par courriel, ceci n'implique pas qu'une commune *doive* répondre par courriel lorsqu'un demandeur en fait la demande ». Selon elle, « l'ordonnance du 13 février 2014 ne crée pas une telle obligation dans le chef de l'autorité ». Elle estime qu'elle « peut donc répondre par courrier postal, ce même si le recours au medium postal n'est pas celui qu'encourage l'évolution générale de la réglementation ». La commune d'Evere précise le motif pour lequel elle refuse, en l'espèce, la communication par courrier électronique : il s'agit pour elle de s'assurer de l'identité du demandeur, ce que ne permet pas une adresse électronique. Elle souligne, sur ce point précis, que la position de Transparencia, sur l'usage éventuel d'un pseudonyme est ambivalente.

Sur le fond, la commune observe d'abord que la demande porte sur trois législatures et que la satisfaire suppose de rechercher de très nombreux documents. Elle estime que « dans les faits, la demande porte plutôt sur la compilation de données éparses que sur l'accès à un nombre raisonnable de documents administratifs » et que « répondre à la demande dans son ensemble requerrait un travail considérable et une surcharge de travail importante pour l'administration, ceci alors que l'on peut s'interroger sur l'utilité de remonter à la législature 2000-2006, ce d'autant plus que l'objectif de la demande n'est pas exprimé. La commune annonce qu'elle avait l'intention de limiter sa réponse aux deux dernières législatures et de considérer le surplus de la demande comme abusif, en application de l'article 7, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi du 12 novembre 1997.

La commune d'Evere fait ensuite valoir le droit à la vie privée des personnes concernées par la demande. Elle considère que la demande porte sur plusieurs données qui relèvent de la vie privée des agents et qui, de ce fait, doivent être soustraites à la publicité, par application de

l'article 7, alinéa 1^{er}, combiné avec les dispositions protectrices de la vie privée et familiale, telles que l'article 22 de la Constitution ou l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Selon la commune d'Evere, relèvent de la vie privée des agents : la profession précédente et l'employeur précédent, ses compétences, sa fiche de rémunération annuelle brute (qui comporte des informations telles que l'adresse privée, la composition de ménage, la rémunération). Au sujet de la rémunération, la commune fait référence à un avis de la CADA fédérale, selon laquelle les revenus et les impôts payés relèvent de la vie privée. La commune souligne qu'« au contraire des élus, les agents ne sont pas des personnes publiques » et que « leur sphère privée s'en trouve d'autant plus étendue ».

II. RECEVABILITE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. L'article 5, alinéa 2, de la loi du 12 novembre 1997 précise que « pour les documents à caractère personnel, le demandeur doit justifier d'un intérêt ».

L'article 2, 3^o définit les documents à caractère personnel comme étant « ceux qui comportent une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable ou la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à cette personne ».

Tel n'est pas le cas en l'espèce. La demanderesse n'a donc pas à justifier d'un intérêt particulier.

2. L'article 9, § 1^{er}, alinéa 1, de la loi du 12 novembre 1997 précitée dispose, pour la Région de Bruxelles-Capitale :

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.

Il apparaît du site Transparencia – et la commune ne le conteste pas – qu'une demande de reconsidération a été adressée à la commune le 18 août 2017. La demande d'avis a été adressée à la Commission le même jour, par courrier électronique.

3. L'article 7, alinéas 3 et 4, de la loi du 12 novembre 1997 dispose :

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. En 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.

La demande de publicité a été introduite sur la plateforme Transparencia le 31 juillet 2017.

Le 18 août 2017, la demanderesse a déduit des échanges de courriels reproduits ci-dessus que la commune lui opposait un « refus implicite », contre lequel elle a immédiatement introduit une demande de reconsidération, ainsi qu'une demande d'avis à la Commission.

A la date du 18 août 2017, la commune n'avait refusé *ni* explicitement, *ni* implicitement, de communiquer l'information sollicitée. Le refus implicite de communication des documents demandés ne peut être déduit que d'une absence de communication dans le délai de 30 jours, à

compter de l'introduction de la demande. Ce délai n'était pas écoulé le jour où la demanderesse a introduit sa demande d'avis.

En revanche, il apparaît, de l'échange de courriers électroniques intervenu entre la demanderesse et la commune que cette dernière a explicitement refusé de faire droit à la demande de communication par le biais de Transparencia et qu'elle exigeait une adresse postale où envoyer les documents sollicités.

Dans les observations qu'elle adresse à la Commission le 5 septembre 2017, la commune confirme « qu'elle ne s'oppose pas à la communication de données mais sollicite préalablement, l'adresse postale de la demandeuse, afin d'y expédier sa réponse à la demande ». En tant qu'elle porte sur le refus de communiquer les informations demandées par le biais de la plateforme Transparencia, la demande d'avis n'est pas prématurée.

En tant qu'elle porte sur un refus de communiquer ces informations, la demande d'avis est en principe prématurée.

La Commission constate toutefois que la commune, partant du principe qu'un refus implicite a été donné par l'écoulement du délai de réponse, a adressé ses observations sur le fond à la Commission.

Dans un souci de bonne administration et d'économie de procédure, la Commission estime opportun, dans le cas d'espèce, de ne pas se limiter à la question des modalités de communication des informations demandées et de donner son avis sur le fond de la demande.

III. EXAMEN DE LA DEMANDE

a) Les modalités de la demande d'accès : l'introduction d'une demande via Transparencia

Dans son avis n° 159.17³, et des avis postérieurs, la Commission s'est prononcée comme suit :

« [...] 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.

Or, par exemple, s'il est vrai que la loi du 12 novembre 1997 prévoit, en son article 6, qu'une demande doit être adressée par écrit à l'autorité administrative locale, 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, est interprétée sagement par les administrations, qui accueillent et traitent les 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,

³ Voy. égal. l'avis 156.16 (fondé sur l'article 21, alinéa 2, de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration).

en exigeant un écrit signé et permettant l'identification du demandeur, au risque de commettre une rupture inexplicquée par rapport à une ligne de conduite jusque là constante des autorités publiques s'agissant d'interpréter – souplement – cette exigence et d'accepter de répondre à des demandes formulées par simple courrier électronique ».

Toutefois, lorsque la demande porte sur un document à caractère personnel, l'autorité doit vérifier l'identité du demandeur pour apprécier s'il dispose de l'intérêt légalement requis pour y accéder, ce que ne permet pas l'envoi d'un simple message électronique. Une telle demande devrait être déclarée irrecevable, mais l'autorité pourrait inviter le demandeur à lui réadresser une demande strictement conforme aux exigences formelles de l'article 6 de la loi du 12 novembre 1997 ».

Conformément à cette jurisprudence, la Commission est d'avis que la demande d'accès adressée à la commune par le biais de Transparencia est recevable.

b) L'objet de la demande d'accès : la notion de document administratif

1. La demande d'accès concerne des informations au sujet des collaborateurs du (des) cabinet(s) du bourgmestre (et des échevins) et, plus précisément, « pour chaque collaborateur ou expert externe d'un cabinet » :

- « - sa date d'entrée en fonction et de sortie éventuelle ;
- la modalité de son engagement (congé administratif pour exercer une activité politique, contrat de travail, etc.) ;
- sa profession et son employeur précédents ;
- son volume d'emploi (temps plein, mi-temps, etc.) ;
- son titre et ses attributions et ou compétences ;
- copie de sa fiche de rémunération annuelle brute ;
- les mandats dérivés éventuels pour lesquels la commune/le collègue l'a désigné (avec date de début/date de fin et titre exact de ces mandats) ».

2. L'article 32 de la Constitution consacre « le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle fixée à l'article 134 ». Selon les travaux préparatoires, le « document administratif » visé est « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont les autorités administratives disposent [...] toutes les informations disponibles quel qu'en soit le support »⁴.

Les différentes législations relatives à la transparence administrative reprennent cette définition. Ainsi, l'article 2, alinéa 2, 2^o, de la loi du 12 novembre 1997 définit le « document administratif » comme étant « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose ».

Il résulte de ces définitions, que « si le support de l'information importe peu, il faut, à tout le moins, que celle-ci soit matérialisée dans un support pour se voir qualifiée de 'document administratif »⁵.

⁴ Doc. parl. Ch. repr., sess. 1992-1993, n° 839/1, p. 5.

⁵ L. MANISCALCO, « La notion de document administratif », in *La publicité de l'administration, Vingt ans après, bilans et perspectives* (dir. V. MICHIELS), Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 115.

La Commission a déjà indiqué que le droit d'accès aux documents administratifs ne vaut que pour des documents administratifs existants et qu'il n'impose pas à l'autorité administrative concernée d'établir des documents inexistant⁶.

Si les informations demandées ne sont pas consignées sur un (ou des) support(s) quelconque(s) dont elle dispose, la commune n'est pas tenue d'effectuer des recherches, d'en consigner les résultats et d'établir un document administratif *en vue* de répondre à la demande d'accès.

A supposer que l'administration ait une obligation légale d'établir un document administratif déterminé ayant pour objet les informations sollicitées – ce qui n'est pas allégué en l'espèce – il incombe aux personnes qui souhaitent en prendre connaissance de d'abord mettre en œuvre les procédures adéquates en vue de contraindre cette autorité à remplir ses obligations⁷.

Si, toutefois, l'information demandée est totalement ou partiellement consignée sur un ou des supports dont dispose la commune, elle entre dans le champ d'application de l'article 9 de la loi du 12 novembre 1997 et doit, en principe, être communiquée (sauf les exceptions prévues par la loi). Et ce, en principe, pour toutes les législatures visées dans la demande.

Ainsi, les décisions par lesquelles des personnes sont affectées aux cabinets du bourgmestre et des échevins au cours des trois dernières législatures sont des documents qui entrent en principe dans le champ d'application de la loi⁸.

c) Les exceptions à la publicité

1. Dans l'hypothèse où l'information sollicitée, ou une partie de celle-ci, est matérialisée dans un ou plusieurs support(s) quelconque(s), et répond ainsi à la définition de « document administratif », la commune doit veiller au respect des exceptions à la publicité de l'administration.

2. L'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 novembre 1997 consacre des exceptions (facultatives) au droit d'accès :

« Sans préjudice des autres exceptions établies par la loi, le décret ou l'ordonnance pour des motifs relevant de l'exercice des compétences de l'autorité fédérale, de la Communauté ou de la Région, l'autorité administrative provinciale ou communale peut rejeter une demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif dans la mesure où la demande :

1° concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet;

2° concerne un avis ou une opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité;

3° est manifestement abusive;

4° est formulée de façon manifestement trop vague ».

La Commission est d'avis que, dans la mesure où l'obligation de communication ne porte que sur des documents existants détenus par la commune (sans travail disproportionné de recherche et

⁶ Voy. not. l'avis n° 4.1997 ; la décision n° 21.2005 ; l'avis n° 59.2012.

⁷ Voy. pex., la décision n° 21.2005.

⁸ Voy., par analogie, l'avis n° 74.2013. La demande portait sur des affectations dans un cadre linguistique. A défaut d'organigramme existant, la Commission a considéré que les arrêtés de nomination à chaque poste constituaient les supports de l'information demandée.

de compilation, comme précisé ci-dessus) et concerne un nombre limité de personnes, la demande n'est pas « manifestement abusive ».

Il n'apparaît donc pas que les informations demandées soient couvertes par l'une de ces quatre exceptions particulières.

3. Toutefois, l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme garantissent aussi, de manière générale, le droit au respect de la vie privée.

La Commission est d'avis que la commune doit veiller à ce que les documents qu'elle communique ne contiennent pas d'informations relevant de la vie privée des personnes concernées.

Elle estime que les éléments suivants doivent être considérés comme relevant de la vie privée : professions précédentes, employeurs précédents, situation familiale, adresse personnelle, rémunération.

En conséquence, la Commission estime que les fiches de rémunération annuelles brutes relatives aux fonctions exercées dans un cabinet, à supposer qu'elles existent, doivent, à ce titre, être soustraites à la publicité.

La commune veillera, en outre, à ce que ces données soient omises des autres documents qu'elle communiquerait. A cet égard, la Commission attire l'attention, sur l'article 7, alinéa 2, de la loi, qui dispose :

« Lorsque, en application de l'alinéa précédent, un document administratif ne doit ou ne peut être soustrait que partiellement à la publicité, la consultation, l'explication ou la communication sous forme de copie est limitée à la partie restante ».

d) Les modalités de la communication des documents administratifs

1. La loi du 12 novembre 1997 ne définit pas les modalités de « communication » des copies. En particulier, elle n'impose pas explicitement de répondre favorablement à la demande de communication par voie électronique.

A l'heure actuelle, les échanges par voie électronique se généralisent, voire deviennent la voie normale d'échange entre les administrations et les administrés.

La Commission est d'avis que le mode de transmission le plus commode, le plus rapide, le plus écologique et le moins onéreux, de documents administratifs numérisés est leur envoi par voie électronique, lorsque l'administré dispose des moyens techniques nécessaires et lorsqu'il privilégie lui-même ce mode de communication.

2. La Commission est d'avis que la commune est libre de faire usage ou non de la plateforme Transparencia⁹. En conséquence, la commune peut exiger de la demanderesse qu'elle lui communique une adresse électronique personnelle, à laquelle les documents sollicités lui seront envoyés. De ce point de vue, la demande de faire exclusivement usage de la plateforme Transparencia est manifestement abusive.

⁹ Voy. not. l'avis 159.17.

3. Dans le cas d'espèce, la Commission constate que la demanderesse est particulièrement soucieuse de ne pas être « formellement identifiée » par le biais de son adresse postale notamment.

Si la loi du 12 novembre 1997 ne formule pas expressément cette exigence, la Commission constate que d'autres législations relatives à la transparence et à la publicité de l'administration exigent que les demandes d'accès à des documents administratifs soient signées. Elle est d'avis qu'il est conforme au droit commun qu'une administration soit en mesure d'identifier l'auteur d'une demande qui lui est adressée avant de lui répondre. L'usage d'une adresse électronique personnelle peut suffire à rencontrer cet objectif lorsque le demandeur mentionne ses coordonnées complètes et que l'administration n'a pas de raisons particulières de douter de son identité.

En l'espèce, l'attitude particulière de la demanderesse justifie que l'administration soit soucieuse de s'assurer de l'identité de son interlocuteur. La communication par voie postale, à laquelle la loi du 12 novembre 1997 ne s'oppose pas explicitement, est un moyen approprié d'atteindre cet objectif.

AVIS

1. Si l'information demandée est totalement ou partiellement matérialisée sur un ou des support(s) quelconque(s), dont dispose la commune, elle doit, en principe, être communiquée. La Commission songe, à cet égard, aux décisions par lesquelles des personnes ont été affectées aux cabinets du bourgmestre et des échevins au cours des trois dernières législatures.

En revanche, la commune n'est pas tenue, sur la base de la loi du 12 novembre 1997, d'effectuer un travail de recherche et de compilation de données éparses et d'établir un document nouveau afin de répondre à la demande d'informations.

2. La Commission n'aperçoit pas quelle exception particulière prévue à l'article 7 de la loi du 12 novembre 1997 s'appliquerait en l'espèce. En particulier, la demande, limitée aux documents existants détenus par la commune, ne paraît pas manifestement abusive.

Certaines informations (professions antérieures et employeurs précédents, adresse personnelle, situation familiale, rémunération, ...) sont couvertes par le droit au respect de la vie privée des personnes concernées. Le cas échéant, les documents seront soustraits partiellement à la publicité et la communication sera limitée à la partie restante. Les fiches de rémunération seront totalement soustraites à la publicité.

3. La commune peut répondre à la demande soit par le biais du site Transparencia, soit par une autre voie. Si elle décide de recourir au site Transparencia, elle peut soumettre la réutilisation des données aux conditions qu'elle définit en application des articles 4, 14 et 15 de l'ordonnance du 27 octobre 2016.

Dans le cas d'espèce, il se justifie que la commune soit soucieuse d'identifier la demanderesse, le cas échéant par la communication de son adresse postale.

Avis donné le 15 septembre 2017 par la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale, sur rapport de Madame Elisabeth Willemart.

Étaient présents, Monsieur M. Leroy, Président, Mesdames C. Aerts, E. Willemart et V. Goret, membres, et Madame V. Meeus, Secrétaire adjointe.



La Secrétaire adjointe
Valérie Meeus



Le Président
Michel Leroy