

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

Avis n° 215.17

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 de Watermael-Boitsfort.

I. LES FAITS

1. Le 11 août 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 collègue 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 :

12 septembre 2017

Madame, Monsieur,

Merci de bien vouloir transférer cet e-mail à la personne responsable des demandes d'accès à l'information publique.

En l'absence de réaction de votre part à ma requête du 11 août 2017, intitulée "Composition des cabinets du bourgmestre et des échevins", par laquelle je demande à la Commune de Watermael-Boisfort l'accès à divers documents, j'introduis une demande de reconsidération.

¹ Selon la plateforme *transparencia*.

Un recours est également introduit ce jour auprès de la CADA.

Un historique complet de la correspondance est disponible sur Internet à l'adresse suivante : http://transparencia.be/fr_BE/request/co...

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

Ariane Thiébaud

3. Le 12 septembre 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 13 septembre 2017 le secrétariat de la Commission a invité la commune à faire part de ses observations pour le 26 septembre 2017.

5. La commune a fait parvenir à la Commission, par un courriel du 19 septembre 2017, la réponse adressée à Madame THIEBAUT via la plateforme Transparencia. Cette réponse se lit comme il suit :

Bonjour,

Voici en pièce jointe les informations demandées pour la législature courante (2012 à ce jour).

Quant aux législatures précédentes, les informations ne sont pas immédiatement disponibles sur support électronique et nécessitent donc des recherches plus approfondies. Nous y répondrons plus tard, en fonction des disponibilités et priorités du service du personnel.

Etienne TIHON – secrétaire communal

La pièce jointe, publiée sur Transparencia, comporte le tableau suivant :

	Grade	Echelle barémique	Tps de travail	Modalités	Date in	Date Out	Employeur précédent	fonction	Mandat dérivé (non rémunéré)
Ecolo									
MD	Secrétaire d'administration	A1	100%	CDI	1/12/2012	23/04/2017	Région Capitale Bxl	Secrétaire	
SC	Secrétaire d'administration	A1	100%	CDI	26/06/2017		L'Ilôt ASBL	Chargé de projet	Membre de droit ASBL La Venerie
AM	Secrétaire administratif	B1	100%	CDI	23/01/2013		Ecodat Ecolo fédéral	Employé	
GMH									
QH	Secrétaire d'administration	A1	100%	CDI	1/02/2013	19/09/2014	Fédération wallonie Bruxelles	Agent administratif	Membre de droit ALE et ASBL Vivre chez soi

SJ	Secrétaire d'administration	A1	100%	CDI	24/11/2014		Bozar	Rédacteur	
----	-----------------------------	----	------	-----	------------	--	-------	-----------	--

6. Le 19 septembre, Madame THIEBAUT a réagi comme suit, sur la plateforme Transparencia :

Monsieur le Secrétaire communal,

Je vous remercie pour votre réponse, qui montre que la Commune de Watermael-Boisfort se préoccupe de la transparence et du droit d'accès des citoyens aux informations publiques, tel que garanti par la Constitution.

Néanmoins, après examen de la liste fournie pour la législature 2012-2018, je constate que :

- 1) le chef de cabinet n'est pas identifié parmi les autres collaborateurs,
- 2) les identités sont masquées (initiales),
- 3) les fiches de rémunérations annuelles sont manquantes.

Or, l'avis 145.16 rendu par la CADA de la Région de Bruxelles-Capitale, en date du 12 septembre 2016 précise bien que "le titulaire de fonctions au sein d'un cabinet ministériel sait ou devrait savoir que ceci est de nature à impliquer la publicité, au sein du grand public, à tout le moins de son engagement auprès d'une autorité politique [...]. Il est en effet permis d'appliquer en la matière les principes qui gouvernent l'équilibre à respecter entre le droit à la vie privée et les nécessités de l'information du public en droit de la presse : doivent être disponibles, en vertu de ces principes, les informations relatives aux "activités politiques, professionnelles, commerciales, menées ouvertement par des individus qui accomplissent leurs activités en public ou sous le regard du public".

Il est fort probable que cet avis, qui fait jurisprudence, sera pris en compte lors du recours que j'ai introduit le 12 septembre dernier et que la motivation de chacune des informations manquantes ou fournies par votre commune sera établie de manière pertinente par la CADA.

Veuillez agréer, Monsieur le Secrétaire communal, l'expression de mes sentiments distingués.

Ariane Thiébaud

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° 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 12 septembre 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 11 août 2017.

Le 12 septembre 2017, la demanderesse a déduit de l'absence de réaction à sa demande pendant un délai de plus de trente jours 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.

La demande d'avis n'est pas prématurée.

III. EXAMEN DE LA DEMANDE

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

Dans son avis n° 159.17², 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.

[...]

² 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 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 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 ».

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 collège 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 »³.

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' »⁴.

³ Doc. parl. Ch. repr., sess. 1992-1993, n° 839/1, p. 5.

⁴ 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 inexistant⁵.

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 obligations⁶.

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 loi⁷.

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

⁵ Voy. not. l'avis n° 4.1997 ; la décision n° 21.2005 ; l'avis n° 59.2012.

⁶ Voy. pex., la décision n° 21.2005.

⁷ 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.

Selon la Commission, le droit au respect de la vie privée ne s'oppose pas à l'identification par le nom et le prénom des personnes affectées au cabinet d'un bourgmestre ou d'un échevin.

La Commission estime, en revanche, 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 Transparencia⁸. 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.

⁸ Voy. not. l'avis. 159.17.

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.

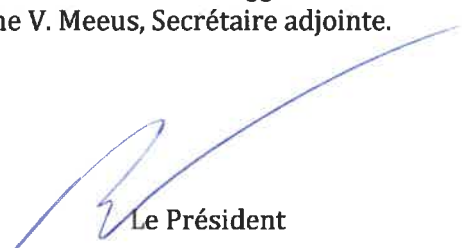
3. La commune peut répondre à la demande soit par le biais du site Transparencia, soit par une autre voie. Si elle décide de recourir au site Transparencia, elle peut soumettre la réutilisation des données aux conditions qu'elle définit en application des articles 4, 14 et 15 de l'ordonnance du 27 octobre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

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

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



La Secrétaire adjointe
Valérie Meeus



Le Président
Michel Leroy