

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

### Avis n° 192.17

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

**Objet :** la demande de communication d'une « copie de la réglementation entourant l'installation du cabinet du bourgmestre pour la Commune d'Evere » adressée par Madame Ariane THIEBAUT à la commune d'Evere

#### I. LES FAITS

1. Le 11 août 2017<sup>1</sup>, Madame THIEBAUT a adressé un courrier électronique à la commune d'Evere, via la plateforme [www.transparencia.be](http://www.transparencia.be) (ci-après : « Transparencia ») afin d'obtenir « en réponse à cet e-mail et par format électronique, copie de la réglementation entourant l'installation du cabinet du bourgmestre pour la Commune d'Evere ».

Dans sa demande, elle explique que « pour le fédéral, les communautés et les régions, l'installation des cabinets ministériels est encadrée par l'arrêté royal du 19 juillet 2001 », mais que ses recherches ne lui ont pas permis « d'identifier un texte législatif similaire pour les cabinets communaux ». Elle constate, en outre, que « les chefs de cabinet communaux ne sont pas non plus soumis à l'obligation de déclaration de mandat ».

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

**17 août 2017**

Chère Madame Thiébaud,

Nous accusons réception de votre demande d'information.

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,

Je ne vois pas en quoi l'obtention d'une copie du statut des collaborateurs des cabinets communaux nécessite la communication de mon adresse postale. Il s'agit d'une demande de renseignement à portée générale, qui est tout à fait transmissible par voie électronique.

---

<sup>1</sup> Selon la plateforme *transparencia*.

Je me vois donc dans l'obligation d'en déduire que la Commune d'Evere m'oppose une nouvelle fois un refus implicite et non motivé réglementairement, contre lequel j'introduis une demande de reconsidération ainsi qu'une demande d'avis auprès de la CADA.

Un historique complet de mes demandes d'accès à l'information ainsi que des correspondances est disponible sur Internet à l'adresse suivante : [http://transparencia.be/fr\\_BE/request/re...](http://transparencia.be/fr_BE/request/re...)

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

Ariane THIEBAUT

**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 pour le 1<sup>er</sup> 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.

La commune attire l'attention sur le fait que le délai de réponse n'est pas écoulé et qu'il n'y a donc pas de refus implicite.

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 se réfère à l'avis 156.16 de la CADA et indique que, dans la mesure où la demande porte sur une réglementation qui n'émane pas de la commune, elle est irrecevable. Elle indique pour le surplus qu'elle est disposée à « répondre favorablement à la demande, une fois obtenue l'adresse postale de la demandeuse, en communiquant à celle-ci les décisions de portée générale prises par le Conseil communal à propos du Secrétariat du Bourgmestre ».

## 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<sup>er</sup>, 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 exigeait une adresse postale où envoyer les documents sollicités.

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.

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° 159.17<sup>2</sup>, 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 souplesment 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, 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 ».

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.

---

<sup>2</sup> 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).

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

1. La demande d'accès concerne « la réglementation entourant l'installation du cabinet du bourgmestre pour la Commune d'Evere ».

La Commission ignore si cette « réglementation » existe ou s'il existe un « document » détenu par la commune, relatif à l'installation du cabinet du bourgmestre.

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 »<sup>3</sup>.

Les différentes législations relatives à la transparence administrative reprennent cette définition. Ainsi, l'article 2, alinéa 2, 2<sup>o</sup>, 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' »<sup>4</sup>.

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 inexistant<sup>5</sup>.

3. En ce qui concerne la réglementation applicable, la demande ne porte pas sur la communication d'un document administratif, mais consiste en une demande de renseignement. Elle est de ce fait irrecevable.

Si la commune détient un document relatif à l'installation du cabinet du bourgmestre, ce document entre en principe dans le champ d'application de la loi du 12 novembre 1997.

Si un tel document n'existe pas, la Commission est d'avis que la commune n'est pas tenue, sur la base de la loi du 12 novembre 1997, de fournir des *renseignements* sur les dispositions applicables<sup>6</sup>.

## **c) Les exceptions à la publicité**

L'article 7, alinéa 1<sup>er</sup>, 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,

---

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

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Voy. not. l'avis n° 4.1997 ; la décision n° 21.2005 ; l'avis n° 59.2012.

<sup>6</sup> Voy. not. l'avis n° 156.16.

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 ».

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

#### **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 Transparencia<sup>7</sup>. 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.

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.

---

<sup>7</sup> Voy. not. l'avis. 159.17.

## AVIS

1. Si la commune détient un document relatif à l'installation du cabinet du bourgmestre, ce document doit être communiqué.

En revanche, la commune n'est pas tenue, sur la base de la loi du 12 novembre 1997, de répondre à une demande d'informations.

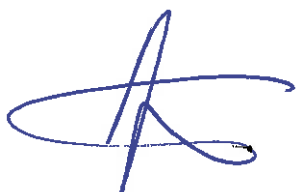
2. La Commission n'aperçoit pas quelle exception particulière prévue à l'article 7 de la loi du 12 novembre 1997 s'appliquerait en l'espèce.

3. La commune d'Evere 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

