

**COMMISSION D'ACCÈS
AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS**



Wallonie

Section publicité de l'administration

AVIS n°174

12 février 2018

Commune – Mandataire élu – Rémunération – Document à caractère personnel
(non) – Vie privée – Incidence de la loi du 8 décembre 1992 relative à la
protection de la vie privée – Communication

RÉGION WALLONNE
COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Séance du 12 février 2018

Avis n°174

En cause : Monsieur X, domicilié ...,

Partie demanderesse,

Contre : La commune de **Grâce-Hollogne**, rue de l'Hôtel communal 2, à 4460 Grâce-Hollogne,

Partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution,

Vu le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration, l'article 8, § 1 ;

Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, l'article L3231-5 ;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 juillet 1998 fixant la composition et le fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu la demande d'avis du 14 janvier 2018 ;

Vu la demande initiale du 4 décembre 2017 et la demande de reconsidération du 14 janvier 2018 ;

Vu l'accusé de réception envoyé à la partie demanderesse le 15 janvier 2018 et la demande d'information adressée à la partie adverse le même jour ;

Vu la réponse de la partie adverse par courrier électronique du 2 février 2018 ;

Objet de la demande

La partie demanderesse souhaite obtenir la communication du montant individuel brut alloué à chaque membre du conseil communal et du collège communal pour l'année 2016.

Caractère personnel des documents demandés

La partie adverse justifie tout d'abord son refus de communication à la partie demanderesse parce que celle-ci ne justifierait pas d'un intérêt, s'agissant d'un document à caractère personnel.

Il faut souligner d'emblée que les informations demandées ne constituent pas des documents à caractère personnel au sens de la législation sur la publicité de l'administration. En effet, la notion de « document à caractère personnel » est strictement définie par l'article L3211-3, 3° du CDLD : il s'agit

d'un « 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 ». Les montants alloués aux membres du conseil communal et du collège communal ne constituent ni un jugement de valeur, ni la description d'un comportement dont la divulgation pourrait être préjudiciable aux membres concernés de ces institutions. Il est utile de rappeler, à cet égard, que le document à caractère personnel ne se confond pas avec un document contenant des informations relevant de la vie privée.

Le demandeur ne doit donc pas justifier d'un intérêt pour obtenir la communication des informations qu'il demande.

Informations relevant de la vie privée contenues dans les documents demandés

La partie adverse justifie ensuite son refus de communication au motif que celle-ci violerait l'article 6, §2 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, lequel interdit en effet à une autorité non fédérale, telle une commune, de transmettre des informations qui portent atteinte à la vie privée.

La Commission rappelle tout d'abord que les données à caractère personnel, notamment au sens du droit européen¹, sont les informations relatives à une personne physique identifiée ou identifiable, et notamment les informations spécifiques propres à l'identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale de la personne concernée.

La Commission rappelle néanmoins que les données déjà rendues publiques, ou que les données de personnes exerçant une fonction publique ne bénéficient pas d'une protection équivalente à celles des autres personnes physiques.

En ce sens, la Commission estime que les informations relatives aux montants annuels bruts alloués aux membres du conseil communal et du collège communal sont attachées à l'exercice d'un mandat électif et aux responsabilités qui y sont liées, et ne relèvent pas de l'identité spécifique des personnes concernées, ni sur le plan politique, ni sur le plan économique ou social. L'exercice de ce mandat est par nature public, puisqu'il a été confié directement ou indirectement à la suite d'une élection. Les montants alloués à ces mandataires élus sont en outre encadrés par le CDLD et fixés par le Gouvernement wallon pour le collège communal, ou votés en séance publique par le conseil communal en ce qui concerne les jetons de présence accordés aux membres de ce conseil. Les montants alloués sont donc tous liés à la fonction exercée, et non aux caractéristiques personnelles de ceux qui l'exercent. Un mandat public est en effet par définition hors commerce, en dehors des tractations contractuelles. La rémunération qui y est attachée est réglementée et ne peut être négociée sur la base des caractéristiques personnelles de celui qui l'exerce.

La Commission estime donc que la communication de ces informations ne porte pas atteinte à la vie privée des personnes concernées, au sens de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

¹ Voyez notamment l'article 4, 1° du Règlement 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, J.O., L119 du 4 mai 2016.

Traitement de données à caractère personnel au sens de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée

La Commission est en revanche consciente que les montants bruts individualisés dont la communication est demandée constituent des données à caractère personnel au sens de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée. Selon l'article 1^{er}, §1^{er} de cette loi, en effet, ces données visent « toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable »². La communication de ces données à un tiers sur la base de la législation relative à la publicité de l'administration est néanmoins possible lorsque la personne concernée a donné son consentement (article 5, a) de la loi)³, ou bien lorsqu'elle est rendue nécessaire par l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement (article 5, f) de la même loi). Il appartient à la commune et, dans le doute, à la Commission de la protection de la vie privée, d'apprécier la légitimité et la proportionnalité du traitement qui consiste à communiquer à un tiers, en application de la législation relative à la publicité de l'administration, les montants visés par la présente demande, et ce en tenant le plus grand compte des objectifs poursuivis par le droit fondamental à la publicité des documents administratifs, des spécificités des montants bruts alloués aux mandataires élus rappelées dans le présent avis, ainsi que de la contribution de la transparence de ces montants pour la confiance que le public peut avoir dans les institutions publiques concernées et dans leurs mandataires élus. Il n'appartient en revanche pas à la Commission de procéder à cet examen, qui ne relève pas de sa compétence, étant entendu que la législation relative à la publicité de l'administration se superpose à la législation relative à la protection de la vie privée⁴.

La Commission rappelle à titre subsidiaire que, selon l'article L1561-6, al. 4 du CDLD, « lorsque, en application des alinéas précédents, 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 ».

L'existence d'informations couvertes par la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée parmi les documents demandés, pour autant qu'il soit établi qu'elles ne peuvent être communiquées conformément aux articles 5 a) ou 5 f) de cette loi, ne permettrait donc pas à la partie adverse de refuser en bloc la communication de l'ensemble des informations demandées. En ce sens, la commune serait tenue de communiquer les montants demandés en supprimant les données qui permettraient de lier ces montants à une personne identifiée ou identifiable.

² Voy. dans ce sens l'avis de la Commission de la protection de la vie privée n° 17/2002 du 13 mai 2002, à propos de primes de performance accordées à certains agents de la Région flamande.

³ En l'espèce, il ne ressort pas de l'instruction du dossier que la partie adverse ait sollicité le consentement des personnes concernées.

⁴ Voy. en ce sens C. de Terwangne, « Le droit à la transparence administrative », in M. Verdussen, N. Bonbled (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 716 ; D. Déom, Th. Bombois et L. Gallez, « Les exceptions au droit d'accès aux documents administratifs », in D. Renders (dir.), *L'accès aux documents administratifs*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 212.

La Commission rend l'avis suivant :

Les montants bruts alloués à chaque membre du conseil communal et du collège communal doivent être communiqués, dans le respect de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée.

Ainsi délibéré le 12 février 2018 par la Commission d'accès aux documents administratifs composée de Mesdames MICHIELS, présidente, DREZE et GRAVAR, membres effectives, et de Messieurs DE BROUX, vice-président et rapporteur, et CHOME, membre suppléant.

La Secrétaire,

La Présidente,

F. JOURETZ

V. MICHIELS