

**COMMISSION D'ACCÈS
AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS**



Wallonie

Section publicité de l'administration

AVIS n°229

24 septembre 2018

Province – Consultation – Mandataire public – Composition des cabinets du
Collège provincial – Vie privée – Incidence du Règlement général sur la
protection des données – Communication partielle

RÉGION WALLONNE
COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Séance du 24 septembre 2018

Avis n°229

Consultation de la Province du Brabant wallon

Vu l'article 32 de la Constitution,

Vu le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration, l'article 8, § 3 ;

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 l'avis n° 212 rendu par la présente Commission le 3 août 2018 ;

Vu la demande d'avis du 5 septembre 2018 émanant de la Province du Brabant wallon ;

Vu l'accusé de réception adressé le 10 septembre 2018 au demandeur ;

La Province du Brabant wallon se pose plusieurs questions, suite à l'avis n° 212 rendu par la Commission le 3 août 2018 et au dialogue qu'elle a ensuite noué avec l'Autorité pour la protection des données ; ces questions visent le fondement légal de la communication des informations visées par l'avis n° 212, notamment tenant compte de la jurisprudence constante des juridictions et commissions administratives selon laquelle les cabinets ministériels ne sont pas des autorités administratives.

La Commission rend l'avis suivant :

I. En ce qui concerne l'incidence de la jurisprudence selon laquelle les cabinets ministériels ne sont pas des autorités administratives

L'application de la législation relative à la publicité de l'administration aux cabinets ministériels fait l'objet d'une jurisprudence disparate des commissions d'accès aux documents administratifs, eu égard à la jurisprudence constante du Conseil d'Etat selon laquelle les cabinets ministériels ne peuvent pas être considérés comme des autorités administratives.

En lien avec l'objet de la présente demande d'avis, cette jurisprudence a notamment conduit la CADA fédérale à considérer que la composition des cabinets ministériels fédéraux ne relevait pas du champ d'application de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (voy. notamment les avis n° 83 à 100 des 1^{er} août et 5 septembre 2016). En sens contraire, les CADA bruxelloise, wallonne et de la Communauté française ont jugé que les législations fédérées s'appliquaient aux mêmes

informations (voy. notamment les avis n° 142 et n° 146 du 12 septembre 2016 de la CADA bruxelloise ; l'avis n° 112 du 19 août 2016 de la CADA wallonne ; et l'avis n° 73 du 14 septembre 2016 de la CADA de la Communauté française).

Selon la CADA fédérale, la non application de la législation se justifiait par le fait que les cabinets ministériels ne constituaient pas des autorités administratives. Selon les trois CADA fédérées, l'application de la législation se justifiait parce que les ministres et les gouvernements concernés constituaient des autorités administratives.

Selon la présente Commission, qui persiste dans sa propre interprétation des dispositions applicables, à défaut d'une juridiction ou d'une instance supérieure qui aurait statué en sens contraire, il convient de toujours considérer un gouvernement ou un ministre comme une autorité administrative ; et il convient donc toujours de considérer que toutes les informations dont le gouvernement ou le ministre dispose constituent des documents administratifs au sens des législations relatives à la publicité de l'administration.

Selon la Commission, le fait qu'un cabinet ministériel n'est pas une autorité administrative implique seulement que les membres d'un cabinet ministériel ne peuvent pas prendre de décision relative à la communication ou au refus d'accès d'un document administratif : cette compétence appartient en effet exclusivement à une autorité administrative.

La composition d'un cabinet ministériel, dont les membres exercent un emploi financé par des deniers publics, est un document dont le ministre ou le gouvernement doit disposer. En effet, les dépenses d'un cabinet ministériel sont soumises au contrôle de la Cour des comptes, à la législation relative aux marchés publics, etc. La liste des personnes rémunérées par les pouvoirs publics, ainsi que les termes et modalités de leur engagement, constituent donc par nature des documents administratifs, au sens des législations relatives à la publicité de l'administration, dont les autorités compétentes doivent disposer pour permettre la liquidation des traitements concernés. Il en va *a fortiori* ainsi des cabinets des collèges provinciaux et communaux, dont l'existence est moins formelle et le plus souvent organisée à partir de membres du personnel administratif des provinces et des communes.

La communication d'informations relatives à la composition des cabinets ministériels ou des cabinets provinciaux ou communaux relève donc du champ d'application des législations relatives à la publicité de l'administration, eu égard, d'une part, à la nature d'autorité administrative du ministre et du gouvernement concernés, ou des provinces ou des communes concernées et des membres des collèges qui les représentent ; et eu égard, d'autre part, à la nature de documents administratifs des informations concernées (voy. notamment l'article 1^{er} du décret wallon du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration et l'article L3211-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation de la Région wallonne – ci-après le « CDLD »).

Plus particulièrement, comme souligné par la CADA bruxelloise dans ses avis précités, la publicité de ces informations doit aussi être déduite des dispositions qui imposent aux autorités administratives de publier un document décrivant leurs compétences et l'organisation de leur fonctionnement (art. 3, 1^o du décret wallon du 30 mars 1995, et art. L3221-1 du CDLD).

II. Sur la justification du traitement des données personnelles relatives aux membres des cabinets des membres des pouvoirs exécutifs

Pour rappel, la demande initiale sur laquelle porte l'avis n° 212 du 3 août 2018 concerne « l'identité de chaque collaborateur des cabinets des membres du Collège provincial ainsi que les informations suivantes : sa date d'entrée en fonction et de sortie éventuelle , ses modalités de son engagement (détachement interne, détachement externe, contrat de travail, etc.) , son régime de travail, son titre et ses attributions et/ou compétences, son barème et ses mandats dérivés éventuels pour lesquels la Province/le Collège provincial l'a désigné ».

En vertu de l'article 32 de la Constitution et dans l'esprit de l'article 42 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, tout document administratif au sens des législations relatives à la publicité de l'administration doit donc être communiqué, sauf lorsqu'une exception à cette transparence est prévue par la loi.

Dans sa jurisprudence récente (voy. notamment les avis n° 2017-165 du 18 décembre 2017, n° 2018-170 à 2018-174 du 12 février 2018, n° 2018-176 et 2018-178 du 5 mars 2018, n° 2018-185 du 19 mars 2018, n° 2018-188 du 16 avril 2018, n° 2018-196 du 22 mai 2018, n° 2018-198, 2018-201 et 2018-202 du 18 juin 2018, et n° 2018-205, 2018-206 et 2018-208 du 10 juillet 2018), la Commission a soigneusement analysé l'applicabilité de ces exceptions, en particulier de l'exception relative à la vie privée. Elle a notamment jugé que « l'identité des membres et des experts externes des cabinets [...] ne relève pas de leur vie privée, dès lors qu'ils exercent une fonction publique [...] ou qu'ils exécutent un contrat de service [...], et dès lors que cette fonction ou ce contrat ne suffisent pas pour être considérés comme une manifestation de l'opinion politique des personnes concernées. Pour les mêmes motifs, leur date d'entrée en fonction et de sortie éventuelle, la modalité de leur engagement, leur titre et leurs attributions et compétences, ou enfin leurs mandats dérivés éventuels, ne relèvent pas non plus de la vie privée des personnes concernées ». De telles données doivent donc être communiquées à tout citoyen qui les demande. En revanche, diverses autres données ont été considérées comme relevant de la vie privée (notamment le volume d'emploi, ou la fiche de rémunération individuelle), et ne peuvent donc pas être communiquées.

Tels sont donc les fondements de la publicité exigible des données relatives aux membres du personnel des cabinets exécutifs. Comme l'a rappelé la Commission dans l'ensemble des avis précités, il ne lui appartient cependant pas de juger de la légitimité et de la proportionnalité de ces exigences constitutionnelles et légales au regard de l'article 6, §1^{er}, al. 1^{er}, c) et e) et de l'article 6, §4 du Règlement général sur la protection des données (RGPD). La Commission estime cependant que tant les législations relatives à la publicité de l'administration (en particulier le décret wallon du 30 mars 1995 et le CDLD) que l'article 32 de la Constitution constituent les fondements exigés par l'article 6, §1^{er}, al. 1^{er}, c) et e) et par l'article 6, §§ 2 et 3 du RGPD. Elle a également souligné dans ces avis que, pour juger de la légitimité et de la proportionnalité des exigences constitutionnelles et légales, il fallait tenir « le plus grand compte des objectifs poursuivis par le droit fondamental à la publicité des documents administratifs, du caractère public des fonctions exercées ainsi que de la contribution de la transparence de ces informations pour la confiance que le public peut avoir dans les institutions publiques concernées ».

La Commission ne peut donc que réitérer l'avis rendu dans ce dossier le 3 août 2018, et conclure à la communication partielle des documents visés par la demande originaire.

Ainsi délibéré le 24 septembre 2018 par la Commission d'accès aux documents administratifs composée de Madame MICHIELS, Présidente, et de Messieurs DE BROUX, Vice-Président et rapporteur, et PILCER, membre suppléant.

La Secrétaire,

La Présidente,

F. JOURETZ

V. MICHIELS