

COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS



Wallonie

Section Publicité de l'administration

AVIS n° 261

25 février 2019

Commune – Fonction publique – Composition des cabinets des membres du
collège communal – Mandataire public – Liste des mandats – Vie privée –
Incidence du Règlement général sur la protection des données (RGPD) –
Communication partielle

RÉGION WALLONNE

COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Séance du 25 février 2019

Avis n° 261

En cause : Monsieur X, ...

Partie demanderesse,

Contre : La Commune de Bernissart, Rue du Fraity, 76 à 7320 Bernissart,

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^{er} ;

Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, les articles L3231-1 et suivants ;

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 datée du 9 février 2019 ;

Vu la demande initiale du 17 août 2018 et la demande de reconsidération du 9 février 2019, adressées par courriel à la partie adverse ;

Vu l'accusé de réception et la demande d'informations adressée à la partie adverse le 11 février 2019 ;

Vu la réponse de la partie adverse en date du 18 février 2019 ;

Objet de la demande

La demande initiale porte sur la communication, par retour de courriel, des documents suivants :

- 1) 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) avec, pour chaque collaborateur ou expert externe de ces cabinets communaux, les informations ci-dessous :
 - sa date d'entrée en fonction et de sortie éventuelle ;

- la modalité de son engagement (détachement interne, détachement externe, contrat de travail, etc.);
- son volume d'emploi (temps plein, mi-temps, etc.) ;
- son titre et ses attributions et/ ou compétences ;
- son barème ;
- les mandats dérivés éventuels pour lesquels la commune/le collègue l'a désigné.

2) la liste/le cadastre des mandats des mandataires communaux (Commune/CPAS) incluant les mandats éventuels accordés à des membres du personnel de l'administration.

Recevabilité de la demande d'avis

La demande d'avis est recevable au regard des éléments figurant dans le dossier.

La partie adverse est une autorité administrative.

Dès lors, les documents sollicités, dont elle dispose, constituent des documents administratifs au sens de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration et de l'article L3211-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Examen de la demande

Dans sa réponse à la Commission, la directrice générale de la partie adverse précise ce qui suit :

« Nous n'avons jamais eu de membre de cabinet de Bourgmestre ou d'échevin, si ce n'est en mars 2007 et à titre gratuit jusque juin 2008 (vous trouverez en annexe les délibérations de début et de fin).

Quant au cadastre des mandats, vous trouverez en annexe le rapport de rémunération 2017 envoyé à la région wallonne mais qui se [limite] aux mandats internes à l'administration.

Les autres rémunérations sont disponibles pour tous sur le site cumuleo. »

1) En ce qui concerne la demande relative aux cabinets communaux :

La partie adverse déclare qu'il n'y a pas de membres de cabinets communaux, hormis un expert ayant été assigné à titre gratuit au service du bourgmestre pour une courte période. Les délibérations relatives à cette désignation doivent dès lors être communiquées à la partie demanderesse.

La Commission rappelle par ailleurs que les informations relatives aux membres des cabinets visés par la demande concernent les collaborateurs tant internes qu'externes (cf. avis n° 205 du 10 juillet 2018).

Par conséquent, si certains fonctionnaires communaux sont des proches collaborateurs des bourgmestres et échevins (cf. avis n° 178 du 5 mars 2018 et n° 185 du 19 mars 2018) ou se présentent ou sont présentés par la commune comme exerçant des fonctions au service d'un mandataire politique (cf. avis n° 217 du 3 août 2018), il y aurait lieu d'appliquer la jurisprudence de la Commission en la matière, rappelée ci-dessous.

2) En ce qui concerne la demande relative à une liste des mandats :

La liste jointe à la réponse de la partie adverse est le « rapport de rémunération 2017 ». D'une part, ce document contient des éléments qui ne sont pas visés par la présente demande et qui devraient dès lors être occultés. D'autre part, ce document ne porte pas mention des mandats relatifs au CPAS ni des éventuels mandats externes à l'administration, pourtant sollicités. La partie adverse ne fournit aucun élément de réponse à cet égard.

La Commission rappelle que le Code de la démocratie locale et de la décentralisation donne le droit à chacun de consulter un document administratif ou d'en recevoir une copie. Il ne permet cependant pas d'imposer aux administrations communales et provinciales, d'établir et de produire un document administratif qui n'existerait pas.

Il convient dès lors de communiquer à la partie adverse toutes les informations sollicitées, dont la partie adverse dispose, le cas échéant, en occultant les informations non sollicitées.

Enfin, la circonstance que certaines informations sollicitées soient déjà disponibles sur le site Cumuleo – qui est un site internet privé – ne dispense pas l'autorité administrative de son obligation de garantir le droit d'accès aux documents administratifs, mis en œuvre notamment par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Pour le surplus, et à toutes fins utiles, la Commission réitère ci-après ses avis antérieurs rendus dans le cadre de demandes similaires :

« Informations relevant de la vie privée contenues dans les documents demandés

Le décret wallon du 30 mars 1995 interdit en effet à l'autorité communale 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. Elle partage également l'avis de l'ancienne Commission de protection de la vie privée, selon laquelle « le fait même d'exercer une fonction publique ou d'utiliser des ressources publiques ne peut pas aboutir à une négation totale du droit au respect de la vie privée des personnes concernées »².

En l'espèce, la Commission estime que les informations relatives à la profession et à l'employeur précédent des membres et des experts des cabinets, les informations relatives au volume d'emploi, ainsi que la copie de la fiche de rémunération annuelle brute, relèvent de la vie privée des personnes concernées. Pour ces informations, l'exception doit s'appliquer.

¹ Voyez notamment l'article 4, 1^o 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.

² Voyez les avis 9/2018, 8/2018 et 3/2018 du 17 janvier 2018, lesquels renvoient à l'avis 35/2007, considérant 9.

En revanche, 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 au service du Collège communal ou de ses membres, 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.

Traitement de données à caractère personnel au sens du Règlement général sur la protection des données (RGPD)

La Commission est par ailleurs consciente que la plus grande partie des informations dont la communication est demandée constituent des données à caractère personnel au sens du RGPD. Selon l'article 4, 1) de ce Règlement, en effet, ces données visent « toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable »³.

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 6, § 1^{er}, a) du RGPD), ou bien lorsqu'elle est rendue nécessaire par le respect d'une obligation légale ou l'exécution d'une mission d'intérêt public (article 6, § 1^{er}, c) et e) du RGPD. Il appartient à la commune et, dans le doute, à l'Autorité de protection des données, 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 informations visées 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, 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. 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 des données⁴.

La Commission souligne néanmoins que l'ancienne Commission de protection de la vie privée a rendu plusieurs avis le 17 janvier 2018, à propos d'avant-projets de décrets wallons imposant davantage de transparence administrative à une série d'autorités locales, et selon lesquels « Les personnes visées par les mesures mises en place sont celles qui exercent des fonctions publiques et/ou utilisent des ressources publiques, en tout ou en partie, de la Région wallonne. Il est donc légitime qu'en ressorte par ailleurs une transparence accrue afin de permettre un contrôle approprié de l'utilisation des deniers publics »⁵.

Communication partielle des documents demandés

La Commission rappelle que, selon l'article L3231-3, al. 2 du CDLD, « lorsque, en application de l'alinéa précédent, un document administratif ne doit ou ne peut être soustrait que partiellement à la

³ 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.

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.

⁵ Voyez les avis 9/2018, 8/2018 et 3/2018 du 17 janvier 2018.

publicité, la consultation, l'explication ou la communication sous forme de copie est limitée à la partie restante ».

L'existence d'informations relatives à la vie privée parmi les documents demandés ne permet donc pas à la partie adverse de refuser en bloc la communication de l'ensemble de ces documents. Elle doit communiquer toutes les informations qui ne relèvent pas de la vie privée des membres de cabinets. En ce sens, en ce qui concerne la rémunération des membres de ces cabinets, un montant global brut annuel doit être fourni à la place des fiches de rémunération annuelle brute ; de même, en ce qui concerne le volume d'emploi, un nombre global d'équivalent temps plein doit être communiqué.

Enfin, l'existence d'informations couvertes par le RGPD parmi les documents demandés, pour autant qu'il soit établi qu'elles ne peuvent être communiquées conformément aux articles 6 § 1^{er}, a), c) ou e) de ce Règlement, 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 à tout le moins tenue de communiquer les informations demandées en supprimant les données qui permettraient de lier ces informations à une personne identifiée ou identifiable.

Il appartient donc à la partie adverse d'établir et de justifier l'impossibilité de communiquer les informations demandées conformément aux articles 6 § 1^{er}, a), c) ou e) du RGPD avant de recourir à la communication partielle des informations demandées. Il conviendrait notamment d'établir que l'accord des personnes concernées a été sollicité et refusé par celles-ci ; ou que la transparence individuelle de ces rémunérations ne serait pas compatible avec les exigences du RGPD, le cas échéant en saisissant l'Autorité de protection des données ».

Compétence de l'auteur de la décision de refus de communication

Il appartient enfin à la partie adverse de veiller à ce que la décision prise à la suite de la demande de reconsidération soit adoptée par l'autorité administrative compétente, conformément à l'arrêt du Conseil d'Etat n° 238.457 du 8 juin 2017, à savoir en l'espèce le collège communal.

La Commission rend l'avis suivant :

Que la demande soit interprétée comme s'appliquant aux membres et experts externes des cabinets communaux, s'ils existent ou ont existé, ou aux proches collaborateurs des bourgmestre et échevins, les documents demandés relatifs à l'identité, la date d'entrée en fonction et de sortie éventuelle, la modalité d'engagement, le titre et les attributions et compétences, ou enfin les mandats dérivés éventuels des membres et experts externes des cabinets mayoral et scabinaux de la partie adverse

doivent être communiqués, ainsi que le montant global de la rémunération et le volume global d'équivalent temps plein concerné.

La liste des mandats des mandataires communaux (commune/CPAS) dont la commune dispose doit également être communiquée.

Ainsi délibéré le 25 février 2019 par la Commission d'accès aux documents administratifs composée de Mesdames ROSOUX, Présidente suppléante, GRAVAR et DREZE, membres effectives.

La Secrétaire,

La Présidente suppléante,

F. JOURETZ

G. ROSOUX