

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

Avis n° 174.17

(loi du 12 novembre 1997 article 9)

En cause : Monsieur Claude ARCHER c. la commune de SCHAERBEEK

1. Les faits

1. Le 23 février 2017¹, Monsieur Claude ARCHER a introduit une demande d'accès à des documents administratifs, auprès de la commune de Schaerbeek, par le biais de la plateforme « transparencia.be ».

La demande d'accès porte sur les documents suivants :

« le tableau reçu par le secrétaire communal (conformément à l'ordonnance de 2006) reprenant l'ensemble des :

- rémunérations ;
- notes de frais et leurs justificatifs ;
- autres avantages en nature versés par le foyer schaerbeekois à ses près de 15 administrateurs depuis 2006 ».

Le demandeur fait référence à un communiqué de presse du bourgmestre « pendant le conseil communal [...] du 22 février 2017, d'appliquer enfin l'ordonnance de 2006 sur la 'transparence des mandats et rémunérations' pour les mandats désignés par le conseil communal dans les entités liées à la commune de Schaerbeek ».

Il précise que « si certaines données sont manquantes », il souhaite que lui soit envoyé « l'ensemble des données récoltées par le secrétaire communal à ce jour, conformément à l'ordonnance régionale de 2006 ».

2. Le 28 mars 2017, à défaut de réponse de la commune sur la plateforme « transparencia.be », « l'équipe transparencia.be » a invité par mail Monsieur ARCHER à envoyer soit une demande de reconsidération, soit un simple rappel à la commune.

3. Le 7 mai 2017², Monsieur Claude ARCHER a introduit une demande de reconsidération auprès de la commune de Schaerbeek, toujours par le biais de la plateforme « transparencia.be ».

Le même jour, le demandeur a saisi la Commission d'une demande d'avis, par le biais de la plateforme « transparencia.be ». La demande se lit comme il suit :

« Par la présente, je sollicite votre avis face au refus implicite de la Commune de Schaerbeek, de ma demande suivante sur Transparencia.be concernant le relevé fait par³ le secrétaire communal (exigé par l'ordonnance de 2006) des rémunérations et avantages en nature des administrateurs du foyer Schaerbeekois.

Le Conseil d'administration du Foyer Schaerbeekois est désigné par le conseil communal de la commune de Schaerbeek, qui est la fondatrice et la principale actionnaire (à 83%) de cette société de logement social.

¹ Selon le mail généré par le site internet « transparencia.be ». Cette date est confirmée par la commune dans sa note d'observations.

² Selon le mail généré par le site internet « transparencia.be ».

³ C'est la commission qui souligne.

J'ai simultanément envoyé aujourd'hui ma demande de reconsidération à la commune de Schaerbeek via la plateforme transparencia.be, que vous trouverez dans le lien ci-dessous retraçant l'historique des échanges de courriels avec la commune de Schaerbeek.

[...] »

4. Par un courrier du 11 mai 2017⁴, la Commission a invité la commune de Schaerbeek à formuler ses éventuelles observations pour le 19 mai 2017.

5. La commune a transmis une note d'observations le 20 mai 2017, tout en se réservant le droit de compléter son argumentation, eu égard au bref délai dont elle a disposé. La commune fait notamment référence à l'article 9, § 1^{er}, de la loi du 12 novembre 1997, qui fixerait « un délai de quinze jours de la notification par la CADA pour le dépôt de la note d'observations de l'autorité publique ».

Dans sa note, la commune de Schaerbeek fait valoir des observations d'ordre général sur la conformité de la plateforme transparencia.be avec la législation applicable et des observations particulières sur la demande proprement dite.

En ce qui concerne les observations générales, la commune s'interroge sur la conformité de la plateforme avec la législation en vigueur, tant par rapport à l'introduction des demandes, que par rapport aux garanties offertes par le site. Elle fait référence aux questions posées par différentes communes bruxelloises et relayées par la Conférence des Bourgmestres.

La commune fait également référence aux avis 154.16, 156.16 et 159.17 émis par la Commission. Elle retient particulièrement de ces trois avis :

- que l'autorité est libre de faire usage ou non de la plateforme « transparencia » tenant compte des exigences et garanties légales en vigueur telles que la protection des données personnelles et les exceptions prévues dans la législation relative à la transparence ;
- que la plateforme peut poser le problème des demandes anonymes et des risques quant à la vie privée ;
- qu'il faut réserver à ces demandes les mêmes garanties qu'à toute demande d'accès, mais également leur appliquer les mêmes exigences inscrites dans les législations relatives à la publicité de l'administration.

La commune ajoute, accessoirement, que la plateforme présente la procédure de manière juridiquement non précise, sans rendre compte du cadre législatif précis du droit d'accès aux documents administratifs, ni des exceptions légalement applicables.

En ce qui concerne la demande en particulier, la commune observe qu'elle se rapporte à l'ordonnance du 12 janvier 2006 relative à la transparence des rémunérations et avantages en nature des mandataires publics bruxellois.

Elle indique qu'elle « est actuellement occupée à actualiser cette déclaration auprès de la Région », mais que « certaines données (telles que la rémunération) ne sont pas disponibles auprès de l'administration communale » et elle invite donc le demandeur à introduire cette demande auprès du Foyer Schaerbeekois.

Elle précise que le Foyer Schaerbeekois est une SCRL qui a une personnalité juridique propre et qui doit respecter le code des sociétés, même si la commune en est l'actionnaire principal et a droit à onze mandats d'administrateurs. La commune indique que c'est donc le Foyer Schaerbeekois qui fixe seul la rémunération de ses administrateurs et que c'est son assemblée générale qui désigne officiellement ses administrateurs.

La commune indique enfin, que la demande de Monsieur ARCHER sera soumise au collège des bourgmestre et échevins.

⁴ Que la commune indique avoir reçu le 16 mai.

2. La recevabilité

1. L'article 5 de la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes dispose comme suit :

« Le droit de consulter un document administratif d'une autorité administrative provinciale ou communale et de recevoir une copie du document consiste en ce que chacun, selon les conditions prévues par la présente loi, peut prendre connaissance sur place de tout document administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie.

Pour les documents à caractère personnel, le demandeur doit justifier d'un intérêt ».

La Commission déduit de la demande d'avis et des observations de la commune, que la demande porte sur le « rapport annuel », visé à l'article 7 de l'ordonnance du 12 janvier 2006 sur la transparence des rémunérations et avantages des mandataires publics bruxellois, qui dispose comme suit:

« Sans préjudice des dispositions législatives existantes, chaque collège des bourgmestre et échevins, collège de police ou organe de gestion de l'institution visée à l'article 2 publie un rapport annuel écrit dans les 3 mois de la fin de chaque année civile. Ce rapport comprend :

- un relevé détaillé des rémunérations et avantages de toute nature ainsi que de tous les frais de représentation octroyés à ses mandataires publics;
- une liste de tous les voyages auxquels chacun de ses mandataires publics a participé dans le cadre de l'exercice de ses fonctions;
- un inventaire de tous les marchés publics conclu par la commune ou l'institution visée à l'article 2, en précisant pour chaque marché les bénéficiaires et les montants engagés, que le marché ait été passé avec ou sans délégation de pouvoir.

Toute personne a le droit de consulter le rapport visé à l'alinéa précédent ».

Les documents demandés ne sont pas des documents à caractère personnel, si bien que le demandeur ne doit pas justifier d'un intérêt pour y avoir accès. L'ordonnance du 12 janvier 2006 le confirme, en indiquant que « toute personne » a le droit de consulter ce rapport.

2. L'article 8 de la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes dispose comme suit, en ses alinéas 3 et 4:

« 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. Et 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 ».

En l'occurrence, la demande d'accès a été introduite le 23 février 2017. A défaut de réponse de la commune dans le délai de 30 jours, la demande était réputée rejetée dès le 25 mars 2017. La demande d'avis n'est pas prématurée.

3. L'article 9, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 novembre 1997, pour ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, est rédigé comme suit :

« § 1^{er}. 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 ».

La demande de reconsidération et la demande d'avis ont été introduites le 7 mai 2017.

4. L'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 novembre 1997 dispose comme suit :

« La consultation d'un document administratif, les explications y relatives ou sa communication sous forme de copie ont lieu sur demande. La demande indique clairement la matière concernée, et si possible, les documents administratifs concernés, et est adressée par écrit⁵ à l'autorité administrative provinciale ou communale, même si celle-ci a déposé le document aux archives ».

En l'espèce, la demande est introduite par le biais de la plateforme Transparencia.be.

Comme elle l'a déjà indiqué dans de précédents avis, auxquels la commune fait référence dans ses observations, 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 inexplicable 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.

En l'espèce, la demande ne porte pas sur un document à caractère personnel, l'autorité ne doit pas s'assurer de l'identité du demandeur pour vérifier qu'il dispose d'un intérêt pour y accéder.

La demande de Monsieur ARCHER est recevable.

3. La procédure

La loi du 12 novembre 1997 sur la transparence administrative dans les provinces et les communes ne comporte pas de dispositions relatives à l'instruction de la demande d'avis par la commission. Elle ne prévoit ni que les documents sollicités soient communiqués à la commission, ni que l'autorité administrative fasse valoir ses observations.

Sur instruction du Président, le secrétariat de la commission invite toutefois systématiquement l'autorité concernée à faire valoir ses observations et, le cas échéant, à communiquer les documents concernés.

Le délai de 15 jours visé à l'article 6, § 1^{er}, alinéa 3, de l'ordonnance est le délai dans lequel l'autorité administrative, munie de l'avis de la commission, doit prendre position sur la demande de reconsidération.

« L'autorité administrative provinciale ou communale communique sa décision d'approbation ou de refus de la demande de reconsidération au demandeur et à la Commission dans un délai de quinze jours de la réception de l'avis ou de l'écoulement du délai dans lequel l'avis devait être

⁵ C'est la commission qui souligne.

communiqué. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'autorité est réputée avoir rejeté la demande ».

4. Examen de la demande

1. Conformément à l'ordonnance du 12 janvier 2006, le collège des bourgmestre et échevins est censé établir un rapport annuel comprenant notamment « un relevé détaillé des rémunérations et avantages de toute nature ainsi que de tous les frais de représentation octroyés à ses mandataires publics ».

Il n'est pas contesté, ni contestable que ce document répond à la définition d'un document administratif.

2. Le rapport annuel établi – ou à établir – par la commune de Schaerbeek devrait prendre en compte les rémunérations perçues par ses propres mandataires du fait de leur mandat (dérivé) au sein du conseil d'administration du Foyer Scharbeekois.

En effet, l'article 3 de l'ordonnance du 12 janvier 2006 relatif au plafond des rémunérations des mandataires publics, dispose que sont pris en considération, pour le calcul de ce plafond, « toutes les rémunérations et avantages de toute nature découlant de l'exercice d'un mandat, d'une fonction, d'un mandat dérivé ou d'une charge publics d'ordre politique », étant entendu qu' « on entend par mandat dérivé toute fonction exercée par un mandataire public au sein d'une personne juridique de droit public ou de droit privé ou d'une association de fait et qui lui a été confié en raison de son mandat originaire, soit par l'autorité dans lequel il exerce celui-ci, soit de toute autre manière ».

Il n'y a donc pas lieu de réorienter le demandeur vers la SCRL Le Foyer Schaerbeekois pour ce qui concerne les données relatives aux membres du conseil d'administration du Foyer schaerbeekois, dont le mandat dérive d'un mandat communal.

En revanche, les données relatives aux membres du conseil d'administration dont le mandat ne dérive pas d'un mandat au sein de la commune de Schaerbeek ne figurent vraisemblablement pas dans le rapport annuel à établir par la commune. En ce qui les concerne, c'est à juste titre que la commune invite le demandeur à s'adresser à la SCRL Le Foyer Schaerbeekois, qui est une autorité administrative⁶ (distincte).

3. La commune ne prétend pas que le rapport n'existe pas, mais indique qu'elle « est actuellement occupée à actualiser cette déclaration auprès de la Région ». Cette indication présente une certaine ambiguïté.

Si la commune n'a jamais établi le rapport annuel visé à l'article 7 de l'ordonnance du 12 janvier 2006, elle n'a évidemment pas l'obligation d'y donner accès au demandeur. La transparence administrative ne s'applique pas aux documents inexistantes et n'implique pas l'obligation d'établir un document administratif imposé par une autre législation.

Les documents qui auraient été transmis à la commune, en vue d'établir le rapport annuel 2017 et qui sont donc en sa possession devraient toutefois être communiqués, à moins d'être (entièrement ou partiellement) couverts par l'une des exceptions visées à l'article 7 de l'ordonnance du 12 novembre 1997.

Si la commune a établi le rapport visé à l'article 7 de l'ordonnance du 12 janvier 2006, pour les années précédentes et qu'elle est occupée à le mettre à jour pour l'année 2017, la commission est d'avis qu'elle doit communiquer le dernier rapport achevé.

En revanche, la commune n'a pas l'obligation de communiquer le rapport à établir pour l'année 2017, si ce document est encore inachevé ou incomplet. En effet, l'article 7, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'ordonnance du 12 novembre 1997 dispose comme suit :

« 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 :

⁶ Voy. les arrêts du Conseil d'Etat n° 229.609 du 18 décembre 2014 et 230.939 du 23 avril 2015.

1° concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet;

[...]».

4. En ce qui concerne les modalités de transmission des documents sollicités, la commune est libre de faire usage ou non de la plateforme « transparencia ».

En application de l'article 4 de l'ordonnance du 13 février 2014 relative à la communication par voie électronique dans le cadre des relations avec les autorités publiques de la Région de Bruxelles-Capitale, une autorité publique peut communiquer par voie électronique avec chaque destinataire qui a accepté expressément d'échanger des communications électroniques produisant des effets juridiques à son égard. Par conséquent, lorsque le demandeur d'accès à un document administratif exprime le souhait qu'il lui soit répondu à l'adresse électronique qu'il renseigne, la commission n'aperçoit pas quelles objections l'autorité pourrait soulever quant à ce mode de communication (sous réserve bien entendu, de la question de savoir si elle rejettera la demande d'accès sous forme de copie par courriel, pour n'accepter qu'une demande de consultation sur place ou d'explications au sujet d'un document administratif).

Enfin, rien n'empêche les autorités publiques contactées via « transparencia », et qui sont donc informées du fait que les documents qu'elles transmettront seront mis à disposition du public sur le site, de mettre en œuvre les dispositions de l'ordonnance du 27 octobre 2016 visant à l'établissement d'une politique de données ouvertes (Open Data) et portant transposition de la Directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, dont l'article 4 dispose comme suit:

« Des documents détenus par les autorités publiques peuvent être réutilisés à des fins commerciales ou non commerciales conformément aux conditions définies dans la présente ordonnance.

Les autorités publiques peuvent soumettre la réutilisation des documents à des conditions supplémentaires, comme définies aux articles 14 et 15 de la présente ordonnance.

[...]».

AVIS

La Commission est d'avis que la commune de Schaerbeek

- doit communiquer le dernier rapport annuel qu'elle a établi conformément à l'article 7 de l'ordonnance du 12 janvier 2006;
- ne doit pas communiquer le rapport annuel pour l'année 2017 si ce document est encore inachevé ou incomplet ;
- doit communiquer les documents en sa possession, en vue d'établir le rapport annuel pour 2017, sauf dans la mesure où certaines exceptions énumérées à l'article 7 de l'ordonnance du 12 novembre 1997 s'y appliqueraient ;
- n'a pas l'obligation, en vertu de la loi sur la transparence administrative, d'établir un rapport qui n'existerait pas (encore).

La commune de Schaerbeek peut répondre à la demande soit par le biais du site transparencia, soit par une autre voie. Dans le premier cas, elle peut soumettre la réutilisation des données aux conditions qu'elle définit en application des articles 14 et 15 de l'ordonnance du 27 octobre 2016.

Avis donné en sa séance du 29 mai 2017 par la Commission d'accès aux documents administratifs, sur rapport de Madame Elisabeth WILLEMART.