

Commission d'accès aux documents administratifs

Avis n°142.16

EN CAUSE : Monsieur Christophe VAN GHELUWE, domicilié place Van Meenen, 3/bte 6, à 1060 BRUXELLES

CONTRE : la ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale chargée du Logement, de la Qualité de vie, de l'Environnement et de l'Energie, Madame Céline FREMAULT, dont le cabinet est établi rue Capitaine Crespel, 35, à 1050 Bruxelles.

1. Les faits

Par courrier électronique du 18 août 2016, Monsieur Christophe VAN GHELUWE adresse à la Commission une demande d'avis à la suite de ce qu'il présente comme étant des difficultés rencontrées dans le cadre d'une demande d'accès à des documents administratifs.

A son courriel sont joints un courriel du 18 août contenant une demande de reconsidération au sens de l'article 20, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration, ainsi que la demande initiale qu'il a adressée à la ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « chargée du Logement, de la Qualité de vie, de l'Environnement et de l'Energie »¹, Madame Céline FREMAULT, par courriel du 15 juillet 2016, rédigé comme suit :

« Madame la Ministre,

Dans le cadre de la législation sur la publicité de l'administration, je souhaite obtenir la liste exhaustive des membres composant le cabinet de la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Energie.

Par membre composant le cabinet, j'entends, de manière non limitative :

¹ La Commission relève dès ce stade que le demandeur ne vise que les compétences régionales de la ministre, et non les compétences qu'elle détient en ses qualités de membre du Collège de la COCOF et de membre du Collège réuni de la COCOM, de sorte que sa demande n'excède pas, de ce point de vue, le champ d'application de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration, qui ne concerne que les autorités administratives régionales.

- Les membres des organes stratégiques
- Les experts et conseillers internes et externes
- Les collaborateurs internes et externes
- Les membres permanents et temporaires
- Les fonctionnaires détachés
- Les membres du secrétariat
- Les porte-paroles
- etc.

Pour chaque personne, je souhaite obtenir au minimum le nom et le prénom, le profil de fonction ainsi que la date de début et, le cas échéant, la date de fin d'engagement.

Ma demande concerne toute la législature en cours.

Je souhaite que ces informations me soient transmises, conformément aux prescriptions légales de l'ordonnance du 30 mars 1995, dans un délai maximum de 30 jours par courrier électronique à l'adresse info@cumuleo.be. »

Il se déduit, d'une recherche aisée sur le site internet auquel renvoie l'adresse électronique du demandeur que ce dernier est le concepteur du site internet www.cumuleo.be, lequel « s'inscrit dans une démarche globale de transparence et de lutte contre les conflits d'intérêt et la corruption », et qu'il entend faciliter l'accès des citoyens à des informations en soi publiques, mais qui ne sont pas facilement accessibles.

C'est parce qu'il n'a pas obtenu de réponse dans le délai de trente jours prévu à l'article 12 de l'ordonnance du 30 mars 1995 précitée, que Monsieur Christophe VAN GHELUWE a adressé les demandes de reconsidération et d'avis prévues par l'article 20 de l'ordonnance du 30 mars 1995.

Interpellée par courrier du 31 août 2016 par le secrétariat de la Commission aux fins de faire valoir ses observations, la ministre a réagi comme suit, dans un courrier du 6 septembre :

« Monsieur le Président,

En date du 15 juillet dernier, Monsieur Christophe Van Gheluwe m'a adressé un courriel afin d'obtenir une liste exhaustive des membres composant mon cabinet depuis le début de la législature.

A l'appui de sa demande, Monsieur Van Gheluwe invoque l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'Administration.

Vous trouverez une copie de ce courrier en annexe à la présente.

Bien que les données sollicitées contiennent des informations à caractère personnel, le demandeur ne justifie pas d'un intérêt comme le prescrit l'article 8, § 2, de l'ordonnance du 30 mars 1995.

Par ailleurs, l'article 10, § 2, de cette même ordonnance prévoit une exception pour la publication d'un document administratif portant atteinte à la vie privée.

Dans le cadre de cette demande concernant les membres d'un cabinet ministériel, ces informations sont des données sensibles relatives à des opinions politiques. Or, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée interdit le traitement de ce type de données (article 6, § 1^{er}).

Compte tenu des éléments précités, je sollicite l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs, conformément à l'article 21, § 2, de l'ordonnance du 30 mars 1995, afin d'obtenir un éclairage sur l'aspect légal de la demande de Monsieur Van Gheluwe.

Vous trouverez également en annexe copie de l'accusé de réception envoyé à Monsieur Van Gheluwe. »

L'accusé de réception adressé le 6 septembre à Monsieur Christophe VAN GHELUWE est effectivement annexé au courrier de la ministre. Il lui est indiqué que « compte tenu de la précision des informations sollicitées et comme le prescrit l'article 21, § 2, de l'ordonnance [du 30 mars 1995], [la ministre] souhaite au préalable obtenir l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs ».

2. Préalable – fondement légal et effets du présent avis

Dans sa réponse adressée à la Commission le 6 septembre et dans l'accusé de réception envoyé le même jour à Monsieur Christophe VAN GHELUWE, la ministre se fonde sur l'article 21, alinéa 2, de l'ordonnance du 30 mars 1995 pour solliciter l'avis de la Commission à propos de la demande de l'intéressé.

Il est vrai qu'en vertu de la disposition précitée, « la Commission peut [...] être consultée par une autorité administrative régionale ».

Il faut toutefois constater que la Commission est saisie, depuis le 18 août déjà, d'une demande d'avis à l'initiative de Monsieur Christophe VAN GHELUWE lui-même, sur la base de l'article 20 de l'ordonnance du 30 mars 1995. En vertu de l'alinéa 2 de cette disposition, « la Commission communique son avis au demandeur et à l'autorité administrative régionale concernée dans les trente jours de la réception de la demande ». Et en vertu de l'alinéa 3 du même article 20, l'autorité doit communiquer une décision d'approbation ou de refus de la demande de reconsidération au demandeur dans un délai de quinze jours de la réception de l'avis de la Commission ou de l'écoulement du délai dans lequel l'avis devrait être communiqué. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'autorité est réputée avoir rejeté la demande.

Autrement dit, le présent avis, donné sur le fondement de l'article 20 de l'ordonnance du 30 mars 1995, et davantage encore sa communication, implique la prise de cours des délais visés à l'article 20 de l'ordonnance, ce qui ne serait pas le cas d'un simple avis donné à la demande d'une autorité administrative, hors tout recours, sur la seule base de l'article 21 de l'ordonnance précitée.

3. Recevabilité

La demande d'avis n'est pas prématurée, puisqu'elle a été introduite après l'écoulement du délai de trente jours prescrit par l'article 12 de l'ordonnance du 30 mars 1995.

Elle est accompagnée de la copie de la demande de reconsidération adressée au même moment à la ministre.

Elle est donc recevable.

4. Examen

La demande, adressée à un membre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, qui est incontestablement une autorité administrative régionale au sens de l'ordonnance du 30 mars 1995, concerne la composition de son cabinet, ceci pour « toute la législature en cours ».

Il s'agit donc d'une demande ayant trait tant à la composition actuelle du cabinet qu'à sa composition passée, en supposant qu'elle ait pu changer depuis sa première installation.

En vertu de l'article 4 de l'ordonnance du 30 mars 1995, « chaque autorité administrative régionale publie et tient à disposition de toute personne qui le demande, un document décrivant ses compétences et l'organisation de son fonctionnement ».

En exécution de cette disposition, qui assigne à l'autorité administrative régionale une obligation de publicité active, le membre du Gouvernement concerné par le présent avis a publié, sur le site internet be.brussels.be, la composition actuelle de son cabinet pour ce qui concerne en tout cas ses compétences régionales, seules visées par la demande d'avis.

En tant qu'elle concerne la composition actuelle du cabinet, la demande est donc dépourvue d'objet, voire de fondement, puisqu'il n'est pas établi que Monsieur Christophe VAN GHELUWE rencontre des difficultés pour obtenir l'accès à l'information souhaitée.

La Commission doit cependant encore se prononcer sur la demande, en tant qu'elle concerne la composition du cabinet pour le passé, soit depuis le début de la législature en cours jusqu'à la dernière mise à jour des informations publiées sur le site internet [be.brussels](http://be.brussels.be).

L'article 8 de l'ordonnance du 30 mars 1995 prévoit que :

« Chacun, selon les conditions prévues par la présente ordonnance, peut prendre connaissance sur place de tout document administratif émanant d'une autorité administrative régionale, 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. »

En vertu de l'article 3, 2°, de la même ordonnance, un document administratif est « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose ».

Quant à l'article 3, 3°, il précise qu'est un document administratif à caractère personnel, tout « 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 ».

Dans la mesure où l'autorité administrative a dû, notamment pour respecter son obligation de publicité active en la matière, prévue à l'article 4 de l'ordonnance du 30 mars 1995, établir et, par la force des choses, mettre à jour depuis le début de la législature, le document décrivant ses compétences et l'organisation de son fonctionnement, la Commission ne peut que supposer qu'elle dispose encore, le cas échéant, des précédentes versions de ce document.

La composition du cabinet étant renseignée sur le site internet be.brussels.be, la Commission suppose qu'il est encore possible, le cas échéant, de retrouver les versions précédentes de la publication sur ce site, avant les éventuelles mises à jour dont elle a fait l'objet depuis le début de la législature.

Ce ne serait que si l'autorité était en mesure de soutenir sérieusement, ou bien que l'information demandée n'existe plus du tout au moment de la demande, ou bien que la réponse à la demande impliquerait d'établir un document administratif nouveau², qu'elle pourrait constater, dans sa décision encore à rendre sur la base de l'article 20 de l'ordonnance, qu'elle ne dispose pas de l'information et que la demande ne porte donc pas sur un « document administratif » au sens de l'article 3, 2°, de l'ordonnance.

Si l'information existe encore, en revanche, la Commission n'aperçoit pas pour quel motif l'autorité serait en droit de rejeter la demande d'accès formulée par Monsieur Christophe VAN GHELUWE.

En effet, tout d'abord, sa demande ne concerne pas un document à caractère personnel au sens de l'article 3, 3°, de l'ordonnance, puisqu'une liste reprenant le nom de personnes ayant, à un moment donné, exercé des fonctions au sein d'un cabinet ministériel, et le libellé de ces fonctions, ne comporte en rien « une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique » pas plus que « la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer préjudice à cette personne », au sens de cette disposition³.

Partant, il ne peut être requis du demandeur qu'il justifie d'un intérêt conformément à l'article 8, alinéa 2, de l'ordonnance du 30 mars 1995.

Il est par ailleurs vrai qu'en application de l'article 10, § 2, 1°, de l'ordonnance du 30 mars 1995, l'autorité administrative régionale doit rejeter la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si la publicité porte

² Ce pourrait être éventuellement le cas, par exemple, pour les informations relatives aux dates de début et de fin d'engagement concernant les collaborateurs qui apparaîtraient dans la liste à transmettre.

³ C'est la Commission qui souligne.

atteinte à la vie privée, ceci sauf si la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la consultation ou à la communication sous forme de copie.

Encore faudrait-il démontrer que la communication des informations demandées porterait effectivement atteinte à la vie privée des personnes dont, par hypothèse, le nom aurait un jour été repris au sein de la liste publiée en application de l'article 4 de l'ordonnance du 30 mars 1995, mais n'y figurerait plus à la faveur d'une mise à jour de cette liste, au motif qu'elles auraient cessé de travailler au sein du cabinet concerné.

Certes, la notion de vie privée s'étend à certains aspects de la vie professionnelle, en vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁴.

Mais la Commission est d'avis que le titulaire de fonctions au sein d'un cabinet ministériel sait ou devrait savoir que ceci est de nature à impliquer la publicité, au sein du grand public, à tout le moins de son engagement auprès d'une personnalité politique, ceci sans préjudice d'ailleurs de ses opinions politiques personnelles.

Il est en effet permis d'appliquer en la matière le principes qui gouvernent l'équilibre à respecter entre le droit à la vie privée et les nécessités de l'information du public en droit de la presse : doivent être disponibles, en vertu de ces principes, les informations relatives aux « activités politiques, professionnelles, commerciales, menées ouvertement par des individus qui accomplissent leurs activités en public ou sous le regard du public »⁵. En effet, « ces activités intéressent de près la vie de la cité et sont, par conséquent, susceptibles d'être connues des citoyens qui peuvent revendiquer un intérêt légitime à en être informés »⁶.

A cet égard, même si les membres des cabinets ministériels, collaborateurs de l'autorité politique, ne sont pas à proprement parler des personnages publics, l'information les concernant dont Monsieur Christophe VAN GHELUWE demande la communication revêt un caractère officiel tel qu'elle a dû être publiée à un moment donné de la législature sur le site internet officiel du Gouvernement bruxellois. Sa communication, *a posteriori*, soit à un moment où l'un ou l'autre membre du cabinet ministériel en question aurait quitté celui-ci n'est donc, de l'avis de la Commission, pas de nature à porter atteinte à la vie privée des personnes concernées.

L'autorité administrative régionale ne pourrait donc se prévaloir, en l'espèce, de l'article 10, § 2,1°, de l'ordonnance du 30 mars 1995 pour rejeter la demande, en tant qu'elle est formulée pour le passé.

5. Conclusion

En application de l'article 32 de la Constitution et de l'article 8, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 30 mars 1995, la demande de communication est sans objet en tant qu'elle concerne la composition actuelle du cabinet de la ministre et elle doit être accueillie en tant qu'elle concerne les documents relatifs sa composition depuis le début de la législature en cours jusqu'à la dernière mise à jour de la composition du cabinet publiée sur le site be.brussels.

⁴ Cour eur. D.H., *Fernandez Martínez c. Espagne*, 12 juin 2014, § 110.

⁵ S. HOEBEKE et B. MOUFFE, *Le droit de la presse*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2000, pp. 263-264.

⁶ *Ibidem*, p. 264.

Avis donné le 12 septembre 2016 par la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale, sur rapport de Madame Joëlle SAUTOIS.

Etaients présents, Monsieur Michel LEROY, Président, Mesdames Joëlle SAUTOIS, Kaat LEUS , Elisabeth WILLEMART, Valerie GORET, Lynn THERRY, Anne-Françoise VOKAR, Cathleen AERTS membres de la commission, et Monsieur Michel BOLAND secrétaire - adjoint.



Michel Boland

Secrétaire – adjoint



Michel LEROY

Président

