

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

Avis n° 156.16

Demande d'avis du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale fondée sur l'article 21, alinéa 2, de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration

1. L'objet de la demande

Par courrier daté du 24 novembre 2016, reçu le 29 novembre par la Commission, le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, Monsieur Rudi VERVOORT, a saisi la Commission d'une demande d'avis sur pied de l'article 21, alinéa 2, de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration, à la suite de la réception d'une demande formulée par un particulier par le biais du site internet « transparencia », (<https://transparencia.be>).

Aux termes de celle-ci, un certain Monsieur Claude Hallet demande s'il serait possible « *d'avoir connaissance de la loi concernant les fabriques d'église* ».

Saisissant l'occasion de cette première demande de publicité qui lui parvient par le biais de cette plateforme, le Ministre-Président souhaite obtenir un avis de la Commission à propos du site « transparencia ».

Le Ministre-Président estime que l'usage de cette plateforme internet pose question pour les différentes raisons qu'il énumère et qui peuvent être résumées comme suit.

Premièrement, il souligne le fait que l'autorité administrative saisie d'une demande de publicité n'a d'autre choix que d'adresser sa réponse via la plateforme internet « transparencia », à une adresse électronique générée par le site.

Deuxièmement, il expose qu'il est annoncé sur le site que la réponse de l'autorité administrative sera publiée sur le site lui-même, en ce compris l'identité du fonctionnaire ayant rédigé la réponse et ses éventuelles explications propres à la situation du demandeur,

qui ne pourraient être transposées à la situation de tout tiers consultant ensuite la réponse de l'autorité sur le site « transparencia ».

Troisièmement, il s'interroge sur la compatibilité de l'affirmation, sur le site, selon laquelle un simple courriel de demande suffit, avec l'article 9, alinéa 2, de l'ordonnance du 30 mars 1995, selon lequel la demande n'est pas recevable si elle n'est pas signée par le demandeur, et si elle ne précise pas son nom et son adresse.

Quatrièmement, il estime que l'utilisation de la plateforme pose également la question de l'identification du demandeur de publicité, lequel peut, à partir d'une simple adresse mail avec éventuellement un nom inventé, adresser sa demande sans que son identité ne puisse être vérifiée.

En définitive, le Ministre-Président souhaite savoir dans quelle mesure l'usage d'une telle plateforme est compatible avec le prescrit de l'ordonnance du 30 mars 1995, et dans quelle mesure il est tenu de réserver une suite aux demandes formulées à travers elle.

2. La recevabilité de la demande

L'article 21 de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration est rédigé comme suit :

« La Commission peut, d'initiative, émettre des avis sur l'application générale de l'ordonnance. Elle peut soumettre au Conseil de la Région de Bruxelles-capitale et au Gouvernement des propositions relatives à son application et sa révision éventuelle.

La Commission peut également être consultée par une autorité administrative régionale. »

La demande est donc recevable.

3. Avis

L'article 32 de la Constitution est rédigé comme suit :

« Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134. »

La Région de Bruxelles-Capitale a adopté diverses ordonnances en application de cette disposition constitutionnelle, toutes destinées essentiellement à prévoir les exceptions au droit d'accès aux documents administratifs et à fixer les modalités pour y accéder.

S'applique ainsi, notamment, l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration, lorsque les demandes d'accès sont adressées, comme en l'espèce, à l'une des autorités administratives désignées à l'article 2 de cette ordonnance.

S'applique par ailleurs, le cas échéant, 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, publiée au *Moniteur belge* le 10 novembre 2016 et entrée en vigueur le jour-même.

Pour répondre de manière générale à la préoccupation dont fait état le Ministre-Président dans sa demande de consultation, 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 de manière tout à fait inexplicite 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 l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration prévoit, en son article 9, qu'une demande doit être adressée par écrit à l'autorité administrative régionale, 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, a toujours été interprétée soupagement par les administrations, qui accueillent et traitent très généralement des demandes formulées par la voie électronique.

De même, 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, comme en l'espèce, 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'explication au sujet d'un document administratif).

Par ailleurs, l'article 6 de la même ordonnance du 13 février 2014 prévoit ce qui suit :

« Sans préjudice de l'application des autres dispositions de cette ordonnance, une communication par voie électronique à une autorité publique ne produit des effets juridiques équivalents à ceux prévus par les dispositions légales ou réglementaires applicables pour cette communication effectuée par support papier, que lorsque cette autorité a rendu public que l'usage de la voie de communication électronique est effectivement ouverte dans le cadre des procédures réglementées par ces dispositions.

Afin de faciliter l'administration des échanges, l'autorité publique peut dans ce cas fixer des restrictions et des exigences techniques à la communication par voie électronique. »

En outre, en vertu de l'article 7 de la même ordonnance du 13 février 2014, lorsque, par ou en vertu d'une ordonnance, une communication doit être signée pour produire les effets de droit prévus par les dispositions légales et réglementaires applicables et que la nature de la communication ne s'y oppose pas, cette exigence peut être remplie par une procédure électronique. Cette même disposition permet que l'utilisation de la carte d'identité électronique soit rendue obligatoire.

Enfin, l'article 9 de cette ordonnance permet au Gouvernement, dans les soixante mois de son entrée en vigueur – laquelle a eu lieu le 15 mars 2014 – d'adapter, par des arrêtés à confirmer par le législateur, toutes les ordonnances – en ce compris celle du 30 mars 1995 – afin de supprimer et remplacer la nécessité qu'elles impliquent de traiter ou communiquer des informations au moyen de documents papier.

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 9 de l'ordonnance du 30 mars 1995, en exigeant un écrit signé et permettant l'identification du demandeur, au risque de commettre une rupture inexpliquée par rapport à une ligne de conduite jusque-là constante des autorités publiques s'agissant d'interpréter – souplement – cette exigence et d'accepter de répondre à des demandes formulées par simple courrier électronique.

Toutefois, lorsque la demande porte sur un document à caractère personnel, l'autorité doit vérifier l'identité du demandeur pour apprécier s'il dispose de l'intérêt légalement requis pour y accéder, ce que ne permet pas l'envoi d'un simple message électronique. Une telle demande

devrait être déclarée irrecevable, mais l'autorité pourrait inviter le demandeur à lui réadresser une demande strictement conforme aux exigences formelles de l'article 9 de l'ordonnance du 30 mars 1995.

Par ailleurs, la Commission attire l'attention du Ministre-Président sur la possibilité qu'offre au Gouvernement bruxellois l'article 9 de l'ordonnance du 13 février 2014 de procéder aux adaptations qu'il juge nécessaires afin que le droit fondamental protégé par l'article 32 de la Constitution soit mieux garanti et que les autorités publiques ne puissent plus déclarer irrecevables des demandes formulées par la voie électronique.

En ce qui concerne la réponse à apporter à la demande, l'autorité est libre de faire usage ou non de la plateforme « transparencia ». Toutefois, il se justifierait que l'autorité publique sollicitée à travers la plateforme refuse de répondre sur celle-ci à une demande portant sur un document à caractère personnel sans avoir la garantie que celui-ci ne sera pas immédiatement diffusé sur le site, et qu'elle exige donc du demandeur qu'il propose une adresse personnelle à laquelle le document pourra lui être envoyé. Pour rappel, toutefois, en vertu de l'article 11 de l'ordonnance du 30 mars 1995, lorsque, en vertu de l'article 10, §§ 1^{er} à 3, un document administratif devrait être partiellement soustrait à la publicité, l'autorité communique alors la partie restante.

En outre, 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.

Cette ordonnance prévoit notamment ce qui suit :

« Art. 4

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.

(...) »

Art. 5

Un document qui comporte des données à caractère personnel ne peut être réutilisé qu'à la condition préalable que l'autorité publique ait pris les mesures de précaution nécessaires afin d'occulter l'identité de la personne à laquelle les données à caractère personnel ont trait, en particulier en rendant les informations anonymes, conformément à la définition donnée à l'article 1^{er}, 5^o, de l'arrêté royal du 13 février 2001 portant exécution de la loi du 8 décembre

1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. »

Enfin, la Commission n'aperçoit *a priori* pas, et le Ministre-Président n'expose pas en quoi la vie privée d'un agent serait atteinte de manière disproportionnée au motif que la correspondance par laquelle il répondrait à une demande d'accès serait mise en ligne sur le site « transparencia ». En effet, en vertu de l'article 5 de l'ordonnance du 30 mars 1995, toute correspondance émanant d'une autorité administrative régionale indique le nom, le prénom, la qualité, l'adresse administrative et le numéro de téléphone de la personne en mesure de fournir de plus amples informations sur le dossier.

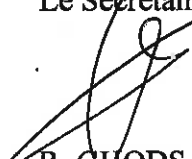
En ce qui concerne la demande à l'occasion de laquelle la Commission est consultée, si, au regard de tout ce qui précède, le Ministre-Président devait estimer que rien ne s'oppose donc à ce qu'il réponde à la demande dont l'a saisi Monsieur Claude Hallet, encore pourrait-il considérer, de l'avis de la Commission, que la demande, tendant à « avoir connaissance de la loi concernant les fabriques d'église », est irrecevable dès lors qu'elle ne porte pas sur un document administratif, mais consiste en une demande de renseignements, non sans renvoyer le cas échéant le demandeur à la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, disponible sur le site du S.P.F. Justice.

*
* *

Avis donné le 22 décembre 2016 par la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale, sur rapport de Madame Joëlle Sautois.

Etaient présents, Monsieur Michel Leroy, Président, Mesdames E. Willemart, C. Aerts, J. Sautois, V. Goret, L. Therry, Monsieur F. Eggermont, membres, et M. R. Ghods, Secrétaire f.f.

Le Secrétaire f.f.


R. GHODS

Le Président


M. LEROY