

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

Avis n°185.17

**(Demande d'avis fondée sur l'article 9 de la loi du 12 novembre 1997 relative à la
publicité de l'administration dans les provinces et communes)**

En cause : Monsieur Mohamed AZOUZI c. la commune de SCHAERBEEK

1. Les faits

1. Le 19 octobre 2016¹, Monsieur Mohamed AZOUZI introduit une demande d'accès à des documents administratifs auprès de la commune de Schaerbeek, par le biais de la plateforme « transparencia.be ».

Il souhaite « obtenir, sous forme électronique via cette même adresse email, la liste des ASBL subsidiées par le programme de cohésion sociale de la région (mais dont la répartition locale est déléguée aux communes) ainsi que le montant accordé à chacune de ces ASBL et la convention détaillant l'objet du subside ».

Le message comprend des mentions finales générées par la plateforme « [transparencia](http://transparencia.be) » telles que, notamment:

« Merci d'utiliser cette adresse email pour les réponses à cette demande [FOI#45 email] »

« Attention : Ce message et les réponses/documents que vous écrivez seront publiés en libre accès sur internet. Notre politique en matière de confidentialité et de droits d'auteur : <http://transparencia.be/help/officers> »

Le lien internet renseigné renvoie à une page du site « [transparencia](http://transparencia.be) » qui comprend notamment les explications suivantes à destination des autorités publiques :

¹ Selon les pièces produites, qui consistent en un relevé de messages générés par le site internet « transparencia.be ». Cette date est confirmée par la commune dans sa note d'observations.

« Pourquoi publiez-vous les réponses aux demandes d'accès ? #

Nous pensons qu'il y a beaucoup d'avantages à cette publication. Cela encourage le public à être plus intéressé et impliqué dans le travail de l'administration et des gouvernements. Nous espérons également que cela permettra de réduire le nombre de demandes multiples qu'un organisme public reçoit concernant un même sujet. Comme les réponses aux demandes d'information contiennent des informations publiques, que quiconque peut demander à une autorité, nous pensons qu'il n'y a aucune raison pour ne pas publier ces informations.

Les personnes qui font des demandes sont-elles des personnes réelles ? #

Oui. Afin de pouvoir suivre les réponses nous utilisons des adresses électroniques générées par ordinateur pour chaque demande. Cependant, avant de pouvoir envoyer une demande, chaque utilisateur doit s'inscrire sur le site avec une adresse email unique que nous avons vérifiée. Vous pouvez trouver sur Transparencia la liste de toutes les demandes faites par chaque utilisateur.

(...)

Comment puis-je envoyer un fichier volumineux, si c'est impossible par email ? #

Au lieu de répondre par email, vous pouvez répondre à une demande directement à partir de votre navigateur internet, vous pouvez aussi télécharger un fichier. Pour ce faire, choisissez "répondre à la requête" en bas de la page de la demande sur Transparencia. Contactez-nous si votre fichier est trop grand (plus de 50 Mo). »

Le 20 octobre, la commune accuse réception de la demande. Il est d'emblée précisé à Monsieur AZOUZI qu'au vu du nombre de documents demandés, il ne peut lui être répondu dans le délai légal, mais que sa demande est actuellement analysée. Il lui est en outre rappelé que la législation organise un droit à la consultation de documents administratifs et que la délivrance éventuelle de documents peut être facturée au prix coûtant.

2. Le 6 janvier 2017, le demandeur constate que la commune n'a pas apporté de réponse à sa demande et la réitère.

3. Le 28 juin 2017, la commune de Schaerbeek lui répond, en lui présentant ses excuses pour le retard.

La suite du message se présente comme suit :

« Nous vous demandons de nous transmettre vos coordonnées privées (email) afin que nous puissions vous transmettre certains documents. En effet, nous attendons une réponse du site Transparencia.be quant à notre demande de garanties relatives notamment à la gestion de la protection de la vie privée et quant à l'indication d'une personne (physique ou morale) responsable pour ce site internet.

Pourriez-vous nous transmettre votre email « privé » ? NOUS VOUS CONSEILLONS DE NE PAS ENVOYER VOS COORDONNÉES PRIVÉES PAR L'INTERMÉDIAIRE DE LA PLATEFORME TRANSPARENCIA.BE POUR EVITER QU'ILS SOIENT LISIBLES PAR TOUTE PERSONNE CONSULTANT CE SITE.

Dès réception de celle-ci, nous pourrions vous transmettre la dernière délibération du Conseil se rapportant à ce programme.

Vous pouvez par contre déjà consulté le site <http://atlas.cbai.be/fr/accueil> qui reprend des informations concernant les différents contrats de cohésion sociale.»

4. Le 1^{er} août 2017, le demandeur réagit au message de la commune à qui il demande de reconsidérer sa position. Il répète qu'il souhaite obtenir les informations visées dans sa demande d'accès par retour de mail via l'adresse mail @transparencia.be depuis laquelle la commune reçoit son message. Il constate que le lien <http://atlas.cbai.be/fr/accueil> ne contient pas l'ensemble des informations demandées, soit le montant accordé à chacune des ASBL et la convention détaillant l'objet du subsidie. Il signale qu'il sollicite un avis à la Commission.

Le même jour, le demandeur écrit au secrétariat de la Commission, au départ d'un compte « hotmail ». Il déclare rencontrer des difficultés dans le cadre d'une demande d'accès à des documents administratifs adressée à la commune de Schaerbeek et concernant la liste des ASBL subsidiées par le programme de cohésion sociale.

Il joint l'ensemble des échanges avec l'administration concernée ainsi que la demande de reconsidération.

Il formule deux observations.

Premièrement, il maintient son souhait que la commune lui réponde par le biais de l'adresse mail @transparencia.be.

Deuxièmement, il déclare que le lien renseigné par la commune vers le site <http://atlas.cbai.be/fr/accueil> ne répond pas intégralement à sa demande : s'il trouve bien la liste des ASBL subsidiées par le programme de cohésion sociale, il ne trouve pas d'informations sur le montant accordé à chacune de ces ASBL ainsi que sur la convention détaillant l'objet du subside, alors que ces deux derniers éléments font partie intégrante de sa demande originaire.

5. Par un courrier du 4 août 2017, que la commune indique avoir reçu le 8 août, la Commission a invité la commune à formuler ses observations.

6. Dans sa note d'observations, communiquée à la CADA par courrier électronique du 11 août, la commune fait valoir des observations concernant, dans un premier temps, l'usage de la plateforme « transparencia » et l'exigence réitérée par le demandeur que les documents qu'il souhaite obtenir lui soient transmis à l'adresse générée par le site, et non à l'adresse mail privée que la commune lui a demandé de communiquer.

Pour l'essentiel, la commune déplore le fait que le demandeur semble plus intéressé par l'emploi de la plateforme Transparencia que par les documents administratifs qu'il demande. En effet, indique-t-elle, la commune a précisé que les documents sont disponibles et elle lui a demandé une adresse courriel privée pour transmettre les documents. Elle observe que Monsieur AZOUZI a dû se connecter au moyen d'une adresse email qui lui est propre pour s'inscrire sur la plateforme Transparencia et que, comme le prouve son email d'introduction du recours à la CADA², il est certain qu'il dispose d'un autre moyen simple de communication par lequel la commune peut lui transmettre les documents demandés. De son point de vue, dès lors, le demandeur ajoute une condition inexistante dans la législation relative à la transparence administrative passive.

² La commune précise en fin de note qu'elle ne se permettra pas de transmettre la réponse à la demande de Monsieur AZOUZI à cette adresse privée vu que celle-ci a été portée à sa connaissance par voie indirecte et non par le demandeur lui-même.

La commune insiste encore sur la position exprimée par la Commission elle-même dans plusieurs avis ou décisions, et dont il se déduit qu'elle est libre de répondre ou non par la plateforme Transparencia.

Elle expose encore, en réaction à ces avis et décisions, qu'il faut garder à l'esprit que les adresses email générées par la plateforme transforment une adresse de courriel, servant à la communication entre personnes, en une méthode de publication permettant la réutilisation des données publiques en dehors du cadre des ordonnances « Mail » et « Open data », soit respectivement 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 et 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.

Ces deux ordonnances constituent, selon la commune, le cadre d'initiatives des autorités publiques concernées en matière de communication électronique et de mise à disposition de données, mais leur choix en la matière ne peut être imposé par le citoyen au travers de la plateforme Transparencia.

En somme, pour la commune, la seule obligation pour l'autorité publique est qu'elle doit répondre à la demande qui est valablement introduite par la plateforme Transparencia ou notifier son refus dans les conditions fixées par la législation applicable. La législation n'impose toutefois pas à l'autorité une voie particulière pour sa réponse sauf qu'elle ne peut pas rendre impossible l'accès aux documents administratifs du citoyen.

La commune estime, en conclusion, qu'il ressort clairement du dossier qu'elle a respecté la législation en vigueur et que sa demande d'adresse courriel privée ne rend pas impossible l'accès aux documents administratifs, sachant que le demandeur avait besoin d'une adresse mail privée pour s'inscrire sur la plateforme Transparencia.

Dans un second temps, la commune fait valoir ses observations concernant la demande d'accès aux documents administratifs en tant que telle, portant sur le programme de cohésion sociale.

En substance, elle décrit ce qu'est un tel programme, chapeauté par les organes de la Commission communautaire française, qui attribue et paye des subsides aux bénéficiaires, sachant que ces subsides sont répartis par les communes et qu'ils sont gérés et coordonnés par des ASBL (pour Schaerbeek, il s'agit de l'ASBL Harmonisation Sociale Schaerbeekoise).

Elle déclare que les documents demandés sont à la disposition du demandeur et accessibles pour celui-ci, s'agissant essentiellement d'une délibération du Conseil communal, la commune supposant qu'à défaut de précision de Monsieur AZOUZI, il est permis de supputer que sa demande concerne le dernier exercice.

Elle rappelle qu'elle demande uniquement que lui soit transmise une adresse privée, autre que celle reprise sur Transparencia. Elle n'a donc pas refusé l'accès aux documents administratifs demandés et n'a nullement exigé de sa part des informations telles que cela rendrait sa demande inopérante.

2. La recevabilité de la demande

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. »

Le demandeur souhaite obtenir la liste des ASBL subsidiées par le programme de cohésion sociale de la région (mais dont la répartition locale est déléguée aux communes) ainsi que le montant accordé à chacune de ces ASBL et la convention détaillant l'objet du subside.

La commune, dans ses observations, ne soutient jamais que les informations demandées ne figureraient dans aucun document, suppute que la demande porte sur le dernier exercice et indique que les informations demandées figurent dans une délibération du Conseil communal.

Un tel document administratif n'est pas un document à caractère personnel, si bien que le demandeur ne doit pas justifier d'un intérêt pour y avoir accès.

2. L'article 7 de la loi du 12 novembre 1997, précitée, 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'espèce, la demande d'accès a été introduite le 19 octobre 2016. Le lendemain, la commune en a accusé réception et a indiqué qu'elle ne pourrait répondre dans le délai légal. Elle ne pouvait toutefois pas ajourner sa réponse au-delà d'un délai de quinze jours suivant l'expiration du délai de trente jours visé à l'article 7, précité. A défaut de réponse de la commune dans ce délai, la demande d'accès de Monsieur AZOUZI est réputée avoir été rejetée dès le 4 novembre 2016.

Dans ces conditions, la demande d'avis, formulée le 1^{er} août 2017, 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 a bien été introduite le même jour que la demande d'avis, le 1^{er} août 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 écrit³ à l'autorité administrative provinciale ou communale, même si celle-ci a déposé le document aux archives. »

En l'espèce, la demande d'accès a été introduite par le biais de la plateforme Transparencia.be.

Comme elle l'a déjà indiqué dans de précédents avis, auxquels la commune fait d'ailleurs 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 de manière tout à fait inexplicable 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, précitée, prévoit, en son article 6, 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 souplement par les administrations, qui accueillent et traitent très généralement des 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 – souplement – cette exigence et d'accepter de répondre à des demandes formulées par simple courrier électronique.

En l'espèce, la demande ne portant 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 à y accéder.

La demande de Monsieur AZOUZI est recevable.

³ C'est la Commission qui souligne.

3. Examen de la demande

1. La transparence administrative ne s'applique pas à des documents administratifs inexistantes et n'implique pas l'obligation d'établir un document administratif à la demande de toute personne.

En l'espèce, le demandeur souhaite obtenir la liste des ASBL subsidiées par le programme de cohésion sociale de la région (mais dont la répartition locale est déléguée aux communes) ainsi que le montant accordé à chacune de ces ASBL et la convention détaillant l'objet du subside.

Comme la Commission l'a déjà relevé, la commune, dans ses observations, ne soutient jamais que les informations demandées ne figureraient dans aucun document, et semble considérer que la production d'une délibération du Conseil communal suffirait pour satisfaire le demandeur, s'agissant du dernier exercice.

Elle insiste par ailleurs sur le fait que « les documents sont disponibles » mais qu'elle a demandé à Monsieur AZOUZI une adresse mail privée pour les transmettre.

La demande d'accès porte donc bien sur des documents administratifs existants, disponibles auprès de la commune selon ses propres déclarations, et qui ne sont pas tous accessibles sur le site internet renseigné par ses soins au demandeur.

La commune ne prétend faire valoir aucune exception à son obligation de donner accès aux documents administratifs dont elle dispose pour répondre à la demande de Monsieur AZOUZI, et la Commission n'en aperçoit pas davantage.

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

Dès lors que le message original du demandeur, posté sur la plateforme, précise que « *Ce message et les réponses/documents que vous écrivez seront publiés en libre accès sur internet* », la commune est donc libre de ne pas en faire usage.

En effet, le demandeur n'invoque pas de droit subjectif et la Commission n'aperçoit pas quel droit subjectif il pourrait invoquer pour exiger que la commune réagisse à sa demande d'accès exclusivement par le biais de la plateforme en sorte que, sous cet angle, son exigence apparaît comme excessive.

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 en revanche 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, pour autant que le demandeur d'accès à un document administratif accepte qu'il lui soit répondu à l'adresse électronique, autre que celle générée par la plateforme et qu'il renseignerait personnellement, 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).

C'est bien, du reste, ce que la commune entend faire en l'espèce.

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, déjà citée, pour autant, encore une fois, qu'elles décident librement de faire usage de cette plateforme.

L'article 4 de 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.

(...) »

* *

AVIS

La commune de Schaerbeek, dans la mesure où elle déclare disposer des documents administratifs demandés, peut répondre à la demande soit par le biais du site transparencia, soit par une autre voie, le demandeur ne pouvant se prévaloir d'aucun droit subjectif à ce que les documents administratifs demandés lui soient transmis uniquement par ce biais.

Si la commune décide de recourir au site transparencia, 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 le 28 août 2017 par la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale, sur rapport de Madame Joëlle Sautois.

Etaient présents, Madame Valérie Goret, Présidente faisant fonction, Mesdames Cathleen Aerts et Joëlle Sautois, membres, et Madame Valérie Meeus, Secrétaire.

La Secrétaire



La Présidente faisant fonction



