

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

Avis n° 199.17

Article 9 de la loi du 12 novembre 1997 sur la publicité de l'administration dans les provinces et les communes

Objet : la demande « d'information au sujet des collaborateurs du (des) cabinet(s) du bourgmestre (et des échevins) » adressée par Madame Ariane THIEBAUT à la Ville de Bruxelles.

I. LES FAITS

1. Le 31 juillet 2017¹, Madame THIEBAUT a adressé un courrier électronique à la ville, via la plateforme www.transparencia.be (ci-après : « Transparencia ») afin d'obtenir « sous format électronique, 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) ».

La demanderesse précise qu'elle souhaite connaître, pour chaque collaborateur ou expert externe d'un cabinet :

- « - sa date d'entrée en fonction et de sortie éventuelle ;
- la modalité de son engagement (congé administratif pour exercer une activité politique, contrat de travail, etc.) ;
- sa profession et son employeur précédents ;
- son volume d'emploi (temps plein, mi-temps, etc.) ;
- son titre et ses attributions et ou compétences ;
- copie de sa fiche de rémunération annuelle brute ;
- les mandats dérivés éventuels pour lesquels la commune/le collègue l'a désigné (avec date de début/date de fin et titre exact de ces mandats) ».

2. Cette demande a donné lieu aux échanges suivants, sur la plateforme Transparencia :

19 août 2017

Chère Ville de Bruxelles,

En l'absence d'accusé de réception, je me permets de vous rappeler ma requête du 31 juillet 2017 concernant l'objet sous rubrique.

Je vous précise en outre que l'article 2 point 3° de la loi du 12/11/97 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes définit un document à caractère personnel comme suit : "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."

¹ Selon la plateforme *transparencia*.

La ville a adressé ses observations par un courriel du 22 septembre 2017.

Madame,

Nous accusons bonne réception de votre courrier du 4 septembre dernier auquel était joint le recours de Mme Thiebaut.

Mme Ariane THIEBAUT a demandé via la plateforme « Transparencia » à obtenir la liste des membres des cabinets du bourgmestre et des échevins de la Ville, pour les trois dernières législatures (2000-2006, 2006-2012 et 2012 à ce jour).

Pour chaque collaborateur ou expert externe d'un cabinet (mayoral/scabinal), elle demande à connaître : [...]

Nous relevons que la demande porte sur plusieurs données qui relèvent de la vie privée des agents (son nom, la profession précédente et l'employeur précédent de l'agent, ses compétences, sa fiche de rémunération annuelle brute) et qui, de ce fait, doivent de facto être soustraites de la publicité, par application de l'article 7, alinéa 1er (« 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 (...) ») combiné avec les dispositions protectrices de la vie privée et familiale, telles que l'article 22 de la Constitution ou l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par ailleurs, la demande telle que formulée vise la publicité d'un document qui devrait être élaboré sur base d'informations éparses en possession de la Ville de Bruxelles.

Or, la commission d'accès aux documents administratifs estime que « [les dispositions relatives à la publicité passive] n'ont pas pour effet d'imposer aux autorités de produire de l'information, mais uniquement de mettre à disposition du demandeur l'information existante. Même si le document demandé peut être élaboré et les informations se trouver en possession de l'administration, il ne repose sur celle-ci aucune obligation de faire de cette information un nouveau document entrant dans le champ d'application de la loi. Cette loi n'est en effet applicable qu'aux documents administratifs existants. »

Afin de satisfaire à la demande de Mme Thibaut, vous trouverez cependant en annexe l'arrêté du conseil du 25 juin 2007 relatif au statut du personnel des cabinets où sont repris la composition des Cabinets ainsi que les barèmes applicables à ce personnel.

Pour ce qui est des mandats dérivés exercés par ces collaborateurs, les informations disponibles sont consultables en ligne à l'adresse <https://www.bruxelles.be/cadastre-des-mandats>.

Nous vous en souhaitons bonne réception de la présente et vous prions d'agréer, Madame, l'expression de nos sentiments distingués.

R-M GIAMMORCARO

Directrice

Article 4.- Il est accordé aux agents visés à l'article 3 une allocation de cabinet qui ne peut dépasser les taux annuels suivants

Directeur de cabinet :	la différence entre le traitement de l'agent en cause et celui qu'il obtiendrait dans l'échelle A9.
Chef de cabinet :	la différence entre le traitement de l'agent en cause et celui qu'il obtiendrait dans l'échelle A6.
Secrétaire de cabinet :	la différence entre le traitement de l'agent en cause et celui qu'il obtiendrait dans l'échelle A4.
Autres membres	1980,50 € .

Arrêté du Conseil communal du 22 avril 2013.

CHAPITRE III.

DESIGNATION DE MEMBRES DE CABINETS QUI RESSORTISSENT A UN AUTRE SERVICE PUBLIC.

Article 5.- La désignation a lieu conformément aux dispositions de l'article 3, premier alinéa.

Article 6.- Si l'employeur consent à poursuivre le paiement du traitement, la personne concernée reçoit l'allocation de cabinet visée à l'article 4.

La Ville rembourse, dans ce cas, à l'administration d'origine, le traitement du membre de cabinet augmenté, le cas échéant, des charges patronales; le traitement à prendre en charge ne peut néanmoins excéder le montant maximum de l'échelle de traitement prévu pour le grade correspondant à l'article 9.

Article 7.- § 1er.- Lorsque l'employeur suspend le paiement du traitement, l'intéressé obtient l'allocation de cabinet tenant lieu de traitement prévue à l'article 9.

Cette allocation ne peut cependant pas dépasser le montant du traitement majoré de l'allocation que l'intéressé obtiendrait au cas où les dispositions de l'article 6 lui seraient applicables.

§ 2.- Dans le cas où le membre de cabinet perd les avantages de son statut administratif et de son règlement de pension dans son administration d'origine, il sera assujéti à la sécurité sociale pour la durée de sa mission auprès de la Ville; en aucun cas, l'accomplissement de la dite mission n'ouvre des droits à une nomination à titre définitif à la Ville ni à une pension à charge de la Ville.

Il apparaît du site Transparencia – et la ville ne le conteste pas – qu’une demande de reconsidération a été adressée à la ville le 2 septembre 2017. La demande d’avis a été adressée à la Commission le même jour, par courrier électronique.

3. L’article 7, alinéas 3 et 4, de la loi du 12 novembre 1997 dispose :

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. En 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.

La demande de publicité a été introduite sur la plateforme Transparencia le 31 juillet 2017.

Le 2 septembre 2017, la demanderesse a déduit de l’absence de réaction à sa demande pendant un délai de plus de trente jours que la commune lui opposait un refus implicite, contre lequel elle a immédiatement introduit une demande de reconsidération, ainsi qu’une demande d’avis à la Commission.

La demande d’avis n’est pas prématurée.

III. EXAMEN DE LA DEMANDE

a) Les modalités de la demande d’accès : l’introduction d’une demande via Transparencia

Dans son avis n° 159.17², et des avis postérieurs, la Commission s’est prononcée comme suit :

« [...] 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

² Voy. égal. l’avis 156.16 (fondé sur l’article 21, alinéa 2, de l’ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l’administration).

Si les informations demandées ne sont pas consignées sur un (ou des) support(s) quelconque(s) dont elle dispose, la ville n'est pas tenue d'effectuer des recherches, d'en consigner les résultats et d'établir un document administratif *en vue* de répondre à la demande d'accès.

A supposer que l'administration ait une obligation légale d'établir un document administratif déterminé ayant pour objet les informations sollicitées – ce qui n'est pas allégué en l'espèce – il incombe aux personnes qui souhaitent en prendre connaissance de d'abord mettre en œuvre les procédures adéquates en vue de contraindre cette autorité à remplir ses obligations⁶.

Si, toutefois, l'information demandée est totalement ou partiellement consignée sur un ou des supports dont dispose la ville, elle entre dans le champ d'application de l'article 9 de la loi du 12 novembre 1997 et doit, en principe, être communiquée (sauf les exceptions prévues par la loi). Et ce, en principe, pour toutes les législatures visées dans la demande.

Ainsi, les décisions par lesquelles des personnes sont affectées aux cabinets du bourgmestre et des échevins au cours des trois dernières législatures sont des documents qui entrent en principe dans le champ d'application de la loi⁷.

c) Les exceptions à la publicité

1. Dans l'hypothèse où l'information sollicitée, ou une partie de celle-ci, est matérialisée dans un ou plusieurs support(s) quelconque(s), et répond ainsi à la définition de « document administratif », la ville doit veiller au respect des exceptions à la publicité de l'administration.

2. L'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 novembre 1997 consacre des exceptions (facultatives) au droit d'accès :

« 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 :

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

2° concerne un avis ou une opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité;

3° est manifestement abusive;

4° est formulée de façon manifestement trop vague ».

La Commission est d'avis que, dans la mesure où l'obligation de communication ne porte que sur des documents existants détenus par la ville (sans travail disproportionné de recherche et de compilation, comme précisé ci-dessus) et concerne un nombre limité de personnes, la demande n'est pas « manifestement abusive ».

Il n'apparaît donc pas que les informations demandées soient couvertes par l'une de ces quatre exceptions particulières.

⁵ Voy. not. l'avis n° 4.1997 ; la décision n° 21.2005 ; l'avis n° 59.2012.

⁶ Voy. pex., la décision n° 21.2005.

⁷ Voy., par analogie, l'avis n° 74.2013. La demande portait sur des affectations dans un cadre linguistique. A défaut d'organigramme existant, la Commission a considéré que les arrêtés de nomination à chaque poste constituaient les supports de l'information demandée.

Si la loi du 12 novembre 1997 ne formule pas expressément cette exigence, la Commission constate que d'autres législations relatives à la transparence et à la publicité de l'administration exigent que les demandes d'accès à des documents administratifs soient signées. Elle est d'avis qu'il est conforme au droit commun qu'une administration soit en mesure d'identifier l'auteur d'une demande qui lui est adressée avant de lui répondre. L'usage d'une adresse électronique personnelle peut suffire à rencontrer cet objectif lorsque le demandeur mentionne ses coordonnées complètes et que l'administration n'a pas de raisons particulières de douter de son identité.

En l'espèce, l'attitude particulière de la demanderesse peut justifier que l'administration soit soucieuse de s'assurer de l'identité de son interlocuteur. La communication par voie postale, à laquelle la loi du 12 novembre 1997 ne s'oppose pas explicitement, est un moyen approprié d'atteindre cet objectif.

AVIS

1. Si l'information demandée est totalement ou partiellement matérialisée sur un ou des support(s) quelconque(s), dont dispose la ville, elle doit, en principe, être communiquée. La Commission songe, à cet égard, aux décisions par lesquelles des personnes ont été affectées aux cabinets du bourgmestre et des échevins au cours des trois dernières législatures.

En revanche, la ville n'est pas tenue, sur la base de la loi du 12 novembre 1997, d'effectuer un travail de recherche et de compilation de données éparses et d'établir un document nouveau afin de répondre à la demande d'informations.

2. La Commission n'aperçoit pas quelle exception particulière prévue à l'article 7 de la loi du 12 novembre 1997 s'appliquerait en l'espèce. En particulier, la demande, limitée aux documents existants détenus par la ville, ne paraît pas manifestement abusive.

Certaines informations (professions antérieures et employeurs précédents, adresse personnelle, situation familiale, rémunération, ...) sont couvertes par le droit au respect de la vie privée des personnes concernées. Le cas échéant, les documents seront soustraits partiellement à la publicité et la communication sera limitée à la partie restante. Les fiches de rémunération seront totalement soustraites à la publicité.

3. La ville peut répondre à la demande soit par le biais du site Transparencia, soit par une autre voie. Si elle décide de recourir au site Transparencia, elle peut soumettre la réutilisation des données aux conditions qu'elle définit en application des articles 4, 14 et 15 de l'ordonnance du 27 octobre 2016.

Dans le cas d'espèce, il peut se justifier que la ville soit soucieuse d'identifier la demanderesse, le cas échéant par la communication de son adresse postale.