

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

Avis n°207.17

(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 : Madame Aurélie Fogli c. la commune de Woluwe-Saint-Pierre.

1. Les faits

1. Le 05 juillet 2017, Madame Aurélie Fogli a introduit une demande d'accès à des documents administratifs auprès de la commune de Woluwe-Saint-Pierre, par le biais de la plateforme « transparencia.be ».

La demande d'avis est libellée comme suit :

*Cher/Chère Commune de Woluwe-Saint-Pierre,
Conformément à 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 Woluwe-Saint-Pierre et dans des entités régionales (www.etaamb.be/fr/ordonnance-du-12-janvier-2006_n2006031013.html), pourriez-vous me transmettre sans délais et en réponse à ce courriel, l'ensemble des :*

- rémunérations,*
- notes de frais et leurs justificatifs*
- autres avantages en nature versés aux mandataires désignés par le conseil communal depuis 2006 dans des institutions para-communales, intercommunales et régionales.*

Si certaines de ces données sont manquantes, pourriez-vous déjà m'envoyer l'ensemble des données récoltées par le secrétaire communal à ce jour, conformément à l'ordonnance régionale de 2006 sur la transparence des mandats et des rémunérations.

Veillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Aurélie Fogli, journaliste à la RTBF

2. Le 11 juillet 2017, l'administration communale répond comme suit à la demanderesse :

[...]

Nous vous invitons à nous transmettre votre adresse postale personnelle ou votre adresse e-mail personnelle à l'adresse de la commune de Woluwe-Saint-Pierre [Woluwe-Saint-Pierre request email] afin que nous puissions vous transmettre notre réponse.
Bien à vous,

Le 12 juillet Madame Fogli transmet son adresse professionnelle.

Bonjour,
je vous remercie pour votre réponse.
Vous pouvez envoyer les documents à l'adresse [email address] ou à l'adresse postale
Aurélie Fogli
RTBF
52 boulevard reyers BRR059
1044 Bruxelles
Merci à vous.
Aurélie Fogli

Le 11 août, Madame Fogli constate que la commune n'a pas apporté de réponse à sa demande et introduit, toujours par le biais de la plateforme « transparencia.be », un rappel.

Le 24 août 2017, Madame Fogli a introduit, toujours par le biais de la plateforme « transparencia.be », un second rappel à l'attention du Bourgmestre.

24 août 2017

Bonjour,
sur conseil d'un responsable du cabinet du Bourgmestre, pourriez-vous transférer ma demande de justificatifs des rémunérations/frais/avantages des mandats désignés par le conseil communal depuis 2006 à l'adresse mail suivante : [email address]. Une réponse rapide m'a en effet été garantie si la demande était adressée à Monsieur le Bourgmestre.
Pour rappel, je souhaite obtenir, conformément à 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 Woluwe-Saint-Pierre et dans des entités régionales (www.etaamb.be/fr/ordonnancedu-12-janvier-2006_n2006031013.html), l'ensemble des :

- rémunérations,
- notes de frais et leurs justificatifs
- autres avantages en nature versés aux mandataires désignés par le conseil communal depuis 2006

dans des institutions para-communales, intercommunales et régionales.
Si certaines de ces données sont manquantes, pourriez-vous déjà m'envoyer, en réponse à ce courrier, l'ensemble des données récoltées par le secrétaire communal à ce jour, conformément à l'ordonnance régionale de 2006 sur la transparence des mandats et des rémunérations.
Veuillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.
Aurélie Fogli, journaliste à la RTBF

3. Le 04 septembre 2017, la demanderesse constate à nouveau que la commune n'a pas apporté de réponse à sa demande et introduit, toujours par le biais de la plateforme « transparencia.be », une demande de reconsidération .

4. Le même jour, la demanderesse écrit au secrétariat de la Commission. Elle déclare rencontrer des difficultés dans le cadre d'une demande d'accès à des documents administratifs adressée à la commune de Woluwe-Saint-Pierre.

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

5. Par un courrier du 4 septembre 2017, la Commission a invité la commune à formuler ses observations pour le 19 septembre 2017.

6. Par un courriel du 20 septembre, la commune annonce ceci :

Madame, Monsieur,

Nous avons bien reçu vos courriers concernant les deux demandes d'avis (207.173327 – Madame Aurélie Fogli et 208.173397 – Madame Ariane Thiebaut).

Nos réponses concernant la position de la commune sont en cours de rédaction et de signature.

Nous ne manquerons pas de vous les transmettre très prochainement.

Nous pouvons déjà vous indiquer que la commune entend donner suite aux deux demandes, sous certaines réserves concernant certaines informations demandées, que nous vous communiquerons dans nos réponses.

Veillez agréer, Madame, Monsieur, l'assurance de notre considération distinguée.

La Commission n'a pas reçu d'observations de la commune avant de rendre son avis.

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. »

La demanderesse souhaite recevoir copie intégrale sous format électronique, l'ensemble des :

- rémunérations,
- notes de frais et leurs justificatifs
- autres avantages en nature versés aux mandataires désignés par le conseil communal depuis 2006 dans des institutions para-communales, intercommunales et régionales.

La Commission déduit de la demande d'avis 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 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 05 juillet et rappelée le 11 août 2017 et le 24 août 2017. A défaut de réponse de la commune dans un délai de trente jours, la demande d'accès de Madame Fogli est réputée avoir été rejetée dès le 05 août 2017.

Dans ces conditions, la demande d'avis, formulée le 4 septembre 2017, n'est pas prématurée.

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

« § 1er. 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 04 septembre 2017.

4. L'article 6, alinéa 1er, 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 écrit 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, 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 demanderesse, 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.

La demande de Madame Fogli est recevable.

3. Examen de la demande

Sur le fond :

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.

Si la commune n'a pas 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 la loi du 12 novembre 1997.

Si la commune a établi le rapport visé à l'article 7 de l'ordonnance du 12 janvier 2006, la commission est d'avis qu'elle doit communiquer les rapports établis à ce jour.

En ce qui concerne les modalités de transmission, la loi du 12 novembre 1997 ne définit pas les modalités de « communication » des copies. En particulier, elle n'impose pas explicitement de répondre favorablement à la demande de communication par voie électronique.

A l'heure actuelle, les échanges par voie électronique se généralisent, voire deviennent la voie normale d'échange entre les administrations et les administrés.

La Commission est d'avis que le mode de transmission le plus commode, le plus rapide, le plus écologique et le moins onéreux, de documents administratifs numérisés est leur envoi par voie électronique, lorsque l'administré dispose des moyens techniques nécessaires et lorsqu'il privilégie lui-même ce mode de communication.

La Commission est d'avis que la commune est libre de faire usage ou non de la plateforme Transparencia¹. En conséquence, la commune peut exiger de la demanderesse qu'elle lui communique une adresse électronique personnelle, à laquelle les documents sollicités lui seront envoyés.

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.

¹ Voy. not. l'avis. 159.17.

AVIS

La Commission est d'avis que la commune de Woluwé-Saint-Pierre

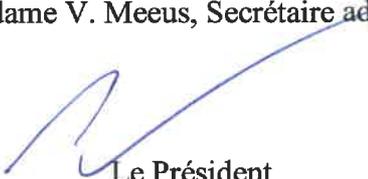
- doit communiquer les rapports annuels établis à ce jour conformément à l'article 7 de l'ordonnance du 12 janvier 2006;
- ne doit pas communiquer le rapport annuel pour l'année en cours si ce document est encore inachevé ou incomplet ;
- doit communiquer les documents en sa possession, en vue d'établir tout rapport annuel en cours d'élaboration sauf dans la mesure où certaines exceptions énumérées à l'article 7 de la loi 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 peut répondre à la demande à l'adresse postale ou électronique, tel que renseignées par la demanderesse le 12 juillet 2017.

Avis donné le 28 septembre 2017 par la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale, sur rapport de Madame Valérie Goret.

Etaient présents, Monsieur M. Leroy, Président ; Monsieur F. Eggermont, Mesdames C. Aerts, V. Goret et E. Willemart, membres ; et Madame V. Meeus, Secrétaire adjointe.


La Secrétaire adjointe
Valérie Meeus


Le Président
Michel Leroy