

COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS



Wallonie

Section publicité de l'administration

AVIS n°178

5 mars 2018

Commune – Fonction publique – Composition des cabinets des bourgmestre et échevins – Vie privée – Incidence de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée – Autorité communale compétente – Communication partielle

RÉGION WALLONNE
COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Séance du 5 mars 2018

Avis n°178

En cause : Madame X, domiciliée...

Partie demanderesse,

Contre : La **Ville de Thuin**, Grand'Rue 36 à 6530 Thuin,

Partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution,

Vu le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration, l'article 8, § 1 ;

Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, l'article L3231-5 ;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 juillet 1998 fixant la composition et le fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu la demande d'avis du 4 février 2018 ;

Vu la demande initiale du 3 janvier 2018 et la demande de reconsidération du 4 février 2018, adressées à la partie adverse via la plate-forme internet www.transparencia.be ;

Vu l'accusé de réception envoyé à la partie demanderesse le 6 février 2018 et la demande d'information adressée à la partie adverse le même jour ;

Vu les réponses de la partie adverse par courriers électroniques des 19 et 21 février 2018 ;

Objet et recevabilité de la demande

La partie demanderesse souhaite obtenir la communication, « pour chaque collaborateur ou expert externe de ces cabinets communaux » (mayoral/scabinal/président de CPAS) de la Ville de Thuin, de :

« sa date d'entrée en fonction et de sortie éventuelle ; la modalité de son engagement [...] ; la profession et l'employeur précédents ; son volume d'emploi [...] ; 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 collège l'a désigné », et ce pour les trois dernières législatures (2001-2018) ;

La demande initiale et la demande de reconsidération ont été introduites via la plate-forme www.transparencia.be et la partie demanderesse a transmis à la Commission les captures d'écrans de ces demandes. Par ce procédé, elle a valablement authentifié ces demandes¹. La demande d'avis est donc recevable.

La partie adverse a indiqué à la partie demanderesse qu'il n'existait pas de « cabinet » au sein de la commune, et a communiqué les noms et fonctions des plus proches collaborateurs du bourgmestre (à savoir son secrétariat, la directrice générale de la commune et les personnes de contact rattachées à cette direction générale), et renvoyé au CPAS pour les informations qui concernent les collaborateurs de son président.

En l'absence de cabinet communal, la demande peut être considérée comme sans objet, l'information demandée étant inexistante. Par ailleurs, en renvoyant pour le surplus la partie demanderesse au CPAS, la partie adverse a également respecté le prescrit de l'article L3231-2, al. 2 du CDLD, en omettant toutefois de préciser l'adresse (postale ou électronique) à laquelle la partie demanderesse pouvait formuler sa demande au CPAS.

Ceci étant, il ressort des échanges entre les parties que la demande peut aussi être interprétée comme concernant les plus proches collaborateurs des bourgmestre et échevins au sein de l'administration (à savoir leur secrétariat, la directrice générale de la commune et les personnes de contact rattachées à cette direction générale). Dans cette mesure, et à titre d'information à l'attention des deux parties, la Commission réitère l'avis qu'elle a rendu dans diverses affaires comparables (voy. en particulier les avis n° 2017-165 du 18 décembre 2017 et n° 2018-176 de ce jour), et qui se lit comme suit :

« Informations relevant de la vie privée contenues dans les documents demandés

Le décret wallon du 30 mars 1995 interdit à l'autorité communale de transmettre des informations qui portent atteinte à la vie privée.

La Commission rappelle tout d'abord que les données à caractère personnel, notamment au sens du droit européen², sont les informations relatives à une personne physique identifiée ou identifiable, et notamment les informations spécifiques propres à l'identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale de la personne concernée.

La Commission rappelle néanmoins que les données déjà rendues publiques, ou que les données de personnes exerçant une fonction publique ne bénéficient pas d'une protection équivalente à celle des autres personnes physiques. Elle partage également l'avis récent de la Commission de protection de la vie privée, selon laquelle « le fait même d'exercer une fonction publique ou d'utiliser des ressources publiques ne peut pas aboutir à une négation totale du droit au respect de la vie privée des personnes concernées »³.

En l'espèce, la Commission estime que les informations relatives à la profession et à l'employeur précédent des membres et des experts des cabinets mayoral et scabinaux, que les informations relatives au volume d'emploi, ainsi que la copie de la fiche de rémunération annuelle brute, relèvent de

¹ Voyez les avis n°135, 136 et 137 du 22 mai 2017.

² Voyez notamment l'article 4, 1° du Règlement 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, J.O., L119 du 4 mai 2016.

³ Voyez les avis 9/2018, 8/2018 et 3/2018 du 17 janvier 2018, lesquels renvoient à l'avis 35/2007, considérant 9.

la vie privée des personnes concernées. Pour ces informations, l'exception invoquée par la partie adverse est justifiée.

En revanche, l'identité des membres et des experts externes des cabinets mayoral et scabinaux ne relève pas de leur vie privée, dès lors qu'ils exercent une fonction publique au service du bourgmestre ou des échevins ou qu'ils exécutent un contrat de service conclu avec le bourgmestre ou un échevin, et dès lors que cette fonction ou ce contrat ne suffisent pas pour être considérés comme une manifestation de l'opinion politique des personnes concernées. Pour les mêmes motifs, leur date d'entrée en fonction et de sortie éventuelle, la modalité de leur engagement, leur titre et leurs attributions et compétences, ou enfin leurs mandats dérivés éventuels, ne relèvent pas non plus de la vie privée des personnes concernées.

Traitement de données à caractère personnel au sens de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée

La Commission est par ailleurs consciente que la plus grande partie des informations dont la communication est demandée constituent des données à caractère personnel au sens de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée. Selon l'article 1^{er}, §1^{er} de cette loi, en effet, ces données visent « toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable »⁴.

La communication de ces données à un tiers sur la base de la législation relative à la publicité de l'administration est néanmoins possible lorsque la personne concernée a donné son consentement (article 5, a) de la loi), ou bien lorsqu'elle est rendue nécessaire par l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement (article 5, f) de la même loi). Il appartient à la commune et, dans le doute, à la Commission de la protection de la vie privée, d'apprécier la légitimité et la proportionnalité du traitement qui consiste à communiquer à un tiers, en application de la législation relative à la publicité de l'administration, les informations visées par la présente demande, et ce en tenant le plus grand compte des objectifs poursuivis par le droit fondamental à la publicité des documents administratifs, du caractère public des fonctions exercées ainsi que de la contribution de la transparence de ces informations pour la confiance que le public peut avoir dans les institutions publiques concernées. Il n'appartient en revanche pas à la Commission de procéder à cet examen, qui ne relève pas de sa compétence, étant entendu que la législation relative à la publicité de l'administration se superpose à la législation relative à la protection de la vie privée⁵. La Commission souligne néanmoins que la Commission de protection de la vie privée a rendu plusieurs avis le 17 janvier 2018, à propos d'avant-projets de décrets wallons imposant davantage de transparence administrative à une série d'autorités locales, et selon lesquels « Les personnes visées par les mesures mises en place sont celles qui exercent des fonctions publiques et/ou utilisent des ressources publiques, en tout ou en partie, de la Région

⁴ Voy. dans ce sens l'avis de la Commission de la protection de la vie privée n° 17/2002 du 13 mai 2002, à propos de primes de performance accordées à certains agents de la Région flamande.

⁵ Voy. en ce sens C. de Terwangne, « Le droit à la transparence administrative », in M. Verdussen, N. Bonbled (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 716 ; D. Déom, Th. Bombois et L. Gallez, « Les exceptions au droit d'accès aux documents administratifs », in D. Renders (dir.), *L'accès aux documents administratifs*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 212.

wallonne. Il est donc légitime qu'en ressorte par ailleurs une transparence accrue afin de permettre un contrôle approprié de l'utilisation des deniers publics »⁶.

Communication partielle des documents demandés

La Commission rappelle que, selon l'article L3231-3, al. 2 du CDLD, « lorsque, en application de l'alinéa précédent, un document administratif ne doit ou ne peut être soustrait que partiellement à la publicité, la consultation, l'explication ou la communication sous forme de copie est limitée à la partie restante ».

L'existence d'informations relatives à la vie privée parmi les documents demandés ne permet donc pas à la partie adverse de refuser en bloc la communication de l'ensemble de ces documents. Elle doit communiquer toutes les informations qui ne relèvent pas de la vie privée des membres de cabinets mayoral et scabinaux. En ce sens, en ce qui concerne la rémunération des membres de ces cabinets, un montant global brut annuel doit être fourni à la place des fiches de rémunération annuelle brute ; de même, en ce qui concerne le volume d'emploi, un nombre global d'équivalent temps plein doit être communiqué.

Enfin, l'existence d'informations couvertes par la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée parmi les documents demandés, pour autant qu'il soit établi qu'elles ne peuvent être communiquées conformément aux articles 5 a) ou 5 f) de cette loi, ne permettrait donc pas à la partie adverse de refuser en bloc la communication de l'ensemble des informations demandées. En ce sens, la commune serait à tout le moins tenue de communiquer les informations demandées en supprimant les données qui permettraient de lier ces informations à une personne identifiée ou identifiable.

Compétence de l'auteur de la décision de refus de communication

Il appartient enfin à la partie adverse de veiller à ce que la décision prise à la suite de la demande de reconsidération soit adoptée par l'autorité administrative compétente, conformément à l'arrêt du Conseil d'Etat n° 238.457 du 8 juin 2017, à savoir en l'espèce le collège communal ».

La Commission rend l'avis suivant :

Si la demande est interprétée comme s'appliquant strictement aux membres et experts externes des cabinets communaux, elle est sans objet, l'information étant inexistante ;

Si la demande est interprétée comme s'appliquant aux plus proches collaborateurs des bourgmestre et échevins, les documents demandés relatifs à l'identité, la date d'entrée en fonction et de sortie éventuelle, la modalité d'engagement, le titre et les attributions et compétences, ou enfin les mandats dérivés éventuels des plus proches collaborateurs des bourgmestre et échevins de la partie adverse

⁶ Voyez les avis 9/2018, 8/2018 et 3/2018 du 17 janvier 2018.

doivent être communiqués, ainsi que le montant global de la rémunération et le volume global d'équivalent temps plein concerné.

Ainsi délibéré le 5 mars 2018 par la Commission d'accès aux documents administratifs composée de Mesdames MICHIELS, Présidente, ROSOUX, Présidente suppléante, DREZE, membre effectif, et de Messieurs DE BROUX, membre effectif, vice-président et rapporteur, et LEVAUX, membre effectif.

La Secrétaire,

La Présidente,

F. JOURETZ

V. MICHIELS