

COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS



Wallonie

Section Publicité de l'administration

AVIS n° 217

3 août 2018

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

RÉGION WALLONNE
COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Séance du 3 août 2018

Avis n° 217

En cause : Madame X, domiciliée ...

Partie demanderesse,

Contre : La Ville de Mouscron, Rue de Courtrai, 63 à 7700 MOUSCRON,

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^{er} ;

Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, l'article L3231-1 et suivants ;

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 datée 13 juillet 2018 ;

Vu la demande initiale du 10 juin 2018 et la demandes de reconsidération du 13 juillet 2018, adressées à la partie adverse via la plateforme internet www.transparencia.be ;

Vu l'accusé de réception et la demande d'informations adressée à la partie adverse le 16 juillet 2018 ;

Vu la réponse de la partie adverse en date du 17 juillet 2018 ;

Objet de la demande

La demande initiale porte sur la communication, par voie électronique, de la liste des membres des cabinets du bourgmestre, des échevins et du(de la) Présidente(e) de CPAS, pour les 3 dernières législatures (2000-2006, 2006-2012 et 2012 à ce jour).

Pour chaque collaborateur ou expert externe de ces cabinets communaux :

- sa date d'entrée en fonction et de sortie éventuelle ;
- la modalité de son engagement (contrat de travail, détachement interne, détachement externe, ...)
- son volume d'emploi (temps plein, mi-temps, ...)
- son titre et ses attributions et ou compétences ;

- son barème ;
- les mandats dérivés éventuels pour lesquels la commune/le collège l'a désigné.

Recevabilité de la demande d'avis

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 les a valablement authentifiées¹. La demande d'avis est donc recevable.

Examen de la demande

En guise de réponse à la Commission, la partie adverse transmet une copie du courrier qu'elle a adressé le 16 juillet 2018 à la demanderesse, lui précisant que « la commune de Mouscron ne dispose pas de membres de cabinets ».

Toutefois, si certains fonctionnaires communaux se présentent ou sont présentés par la commune comme exerçant des fonctions au service d'un mandataire politique, il y aurait lieu d'appliquer la jurisprudence² de la Commission en la matière, établie comme suit :

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

Le décret wallon du 30 mars 1995 interdit en effet 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 européen³, 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 celles des autres personnes physiques. Elle partage également l'avis récent de la Commission de protection de la vie privée⁴, 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 »⁵.

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

² Voyez notamment les avis n° 176 et 178 du 5 mars 2018, n° 185 du 19 mars 2018, n° 188 du 16 avril 2018 et n° 201 du 18 juin 2018.

³ 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.

⁴ Autorité de protection des données depuis le 25 mai 2018.

⁵ Voyez les avis 9/2018, 8/2018 et 3/2018 du 17 janvier 2018, lesquels renvoient à l'avis 35/2007, considérant 9.

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, les informations relatives au volume d'emploi, ainsi que la copie de la fiche de rémunération annuelle brute, relèvent de 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 »⁶.

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 privée⁷.

⁶ 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.

⁷ 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.

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 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 »⁸.

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.

Il appartient donc à la partie adverse d'établir et de justifier l'impossibilité de communiquer les informations demandées conformément aux articles 5 a) ou 5 f) de la loi du 8 décembre 1992 avant de recourir à la communication partielle des informations demandées. Il conviendrait notamment d'établir que l'accord des personnes concernées a été sollicité et refusé par celles-ci ; ou que la transparence individuelle de ces rémunérations ne constitue pas en l'espèce un intérêt légitime au sens de l'article 5 f) de la même loi, le cas échéant en saisissant la Commission de la protection de la vie privée.

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 collègue communal. »

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

La Commission rend l'avis suivant :

Que la demande soit interprétée comme s'appliquant aux membres et experts externes des cabinets communaux ou aux 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 personnes travaillant dans ce contexte pour la partie adverse doivent être communiqués, ainsi que le montant global de la rémunération et le volume global d'équivalent temps plein concerné.

En ce qui concerne le CPAS, la commune est également tenue de répondre en ce sens dans la mesure des informations dont elle dispose.

Ainsi délibéré le 3 août 2018 par la Commission d'accès aux documents administratifs composée de Mesdames MICHIELS, Présidente, et GRAVAR, membre effective, et de Monsieur LEVAUX, membre effectif.

La Secrétaire,

La Présidente,

F. JOURETZ

V. MICHIELS