06 avril 2023

CADA - Décision n° 290 : Commune – Documents liés à des dépenses – Liste de personnes – Document à caractère personnel (non) – Document inachevé ou incomplet (non) – Demande abusive (non) – Communication

Commune – Documents liés à des dépenses – Liste de personnes – Document à caractère personnel (non) – Document inachevé ou incomplet (non) – Demande abusive (non) – Communication

[…],

Partie requérante,

CONTRE :

La Commune de Nassogne,

Partie adverse,

Wallex - Le droit en Wallonie

Vu l'article 32 de la Constitution,
Vu l'article 8, § 1er, du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration (ci-après, le décret du 30 mars 1995),
Vu l'article L3211-3, ainsi que les articles L3231-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après, le CDLD),
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 le recours introduit par courriel le 1er décembre 2022,
Vu la demande d'informations adressée à la partie adverse le 22 décembre 2022 et reçue le 23 décembre 2022,
Vu la réponse de la partie adverse du 11 janvier 2023,
Vu la décision de proroger le délai prévu à l'article 8*quinquies*, § 1er, du décret du 30 mars 1995, compte tenu de la charge de travail importante de la Commission.

I. Objet de la demande

1. La demande porte sur l'obtention d'une copie des documents suivants liés à « un souper d'après-vente de bois en 2021 » :

- « Tous les documents liés à cette dépense et reprenant tous les frais engendrés par ce verre et ce souper ainsi que les factures éventuelles ;
- Le nombre de personne présentes ;
- Le nom des personnes présentes ou tout au moins le grade ».

II. Compétence de la Commission

2. La Commission est compétente pour connaître du recours.

III. Recevabilité du recours

3. La demande a été adressée à la partie adverse le 29 octobre 2022.

La partie adverse a explicitement rejeté la demande le 29 novembre 2022.

La partie requérante a introduit son recours le 1er décembre 2022, soit dans le délai de 30 jours prévu à l' article 8*bis*, alinéa 1er, premier tiret, du décret du 30 mars 1995.

Dès lors, le recours est recevable.

4. La partie adverse soulève l'absence d'intérêt de la partie requérante à se voir communiquer les noms ou, à tout le moins, le grade des personnes présentes au souper d'après-vente de bois en 2021, dès lors qu' il s'agirait de « données à caractère personnel, conformément à l'article L3231-1 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation (ci-après, le CDLD) ». Ce faisant, la partie adverse confond la notion spécifique de document à caractère personnel au sens de l'article L3231-1 du CDLD, d'une part, avec la notion de données à caractère personnel utilisée par un certain nombre d'autres normes belges et européennes, d'autre part.

Selon l'article L3211-3, 3°, du CDLD, un document à caractère personnel se définit comme tout « 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 ».

C'est uniquement pour de tels documents que l'article L3231-1 du CDLD prévoit que « le demandeur doit justifier d'un intérêt ».

En l'espèce, les documents demandés ne comportent toutefois aucune appréciation ou jugement de valeur relatifs aux personnes physiques concernées, de sorte que la partie requérante ne doit pas justifier d'un intérêt.

Le recours est également recevable sur ce point.

IV. Examen au fond

5. La Commission rappelle que tous les documents administratifs sont en principe publics. C'est le principe consacré à l'article 32 de la Constitution. Une entité ne peut refuser la publicité que dans la mesure où elle peut se baser sur l'un des motifs d'exception visés par les régimes législatifs applicables et motiver sa décision de manière concrète et suffisante. Dans la mesure où ce n'est pas le cas, l'entité est tenue d'assurer la publicité des documents administratifs.

Wallex - Le droit en Wallonie

Dans le cadre de ses prérogatives de réformation, la Commission est elle-même compétente pour apprécier dans quelle mesure il y a lieu de faire droit à la demande d'accès au document administratif, en procédant à la mise en balance requise entre l'intérêt de la publicité des documents administratifs et l' intérêt protégé par le motif d'exception invoqué.

6. La Commission constate que la partie adverse n'a pas répondu dans le délai imparti à la demande d' informations qui lui a été adressée en application de l'article 8 *ter*, alinéa 1 er, du décret du 30 mars 1995.

Néanmoins, la partie adverse a, rapidement après l'expiration du délai susvisé, communiqué à la Commission des informations dont il y a lieu, pour des raisons de bonne administration, de tenir compte dans le cadre de l'examen du présent recours.

7. En l'espèce, la partie adverse précise que le repas concerné s'est déroulé en présence de membres du DNF (Département de la Nature et des Forêts du SPW) ainsi que du personnel communal chargé de ces dossiers. Elle invoque le fait que la partie requérante sollicite des données qu'elle ne pourrait pas transmettre (nom des personnes présentes ou, à tout le moins, le grade) en vertu de la réglementation sur la protection des données à caractère personnel.

L'article 6, § 2, 1°, du décret du 30 mars 1995, rendu applicable par l'article L3231-3 du CDLD, dispose comme il suit :

« §2. L'entité ou l'autorité administrative non régionale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif, qui lui est adressée en application du présent décret, si la publication du document administratif porte atteinte :

1° à la vie privée, sauf les exceptions prévues par la loi ; […] »

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

Bien que la partie adverse ne soulève pas expressément cette exception, la Commission rappelle que toutes les données à caractère personnel au sens du droit européen ne relèvent pas de la vie privée au sens de l'article 6, §2, 1°, du décret wallon du 30 mars 1995. En outre, les données déjà rendues publiques, ou les données de personnes exerçant une fonction publique ne bénéficient pas d'une protection équivalente à celles des autres personnes physiques.

La Commission rappelle également que les noms, prénoms et qualité (grade ou fonction) des membres du personnel sont des données professionnelles qui ne relèvent pas de leur vie privée[1].

L'exception relative à la vie privée, prévue à l'article 6, §2, 1°, du décret wallon du 30 mars 1995 ne peut donc pas justifier le refus de communiquer les noms, prénoms et qualité (grade ou fonction) des personnes présentes.

8. Par ailleurs, la partie adverse invoque l'exception relative au caractère manifestement abusif et répété de la demande, prévue à l'article L3231-3, alinéa 1 er, 3°, du CDLD. Elle explique que pas moins de six demandes de la partie requérante lui sont parvenues ce jour-là, dans une période de fin d'année extrêmement chargée pour l'ensemble des communes entre l'établissement des budgets ordinaire et extraordinaire, le rapport annuel des services ou encore la finalisation du rapport sur les synergies entre la

Wallex - Le droit en Wallonie

commune et le CPAS. Elle précise que « les recherches et la transmission de ces documents auraient inévitablement occasionné des retards dans la bonne gestion des dossiers et mis à mal la continuité du service public ».

L'article L3231-3 du CDLD dispose notamment comme il suit :

« Sans préjudice des autres exceptions établies par la loi ou le décret 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 : […]
3° est manifestement abusive ou répétée ».

La Commission rappelle qu'« une demande abusive est une demande qui nécessite pour y répondre un travail qui mette en péril le bon fonctionnement de la commune. Un simple surcroît de travail ne peut suffire à considérer une demande comme manifestement abusive »[2].

Il a, par ailleurs, été jugé par le Conseil d'Etat[3] que :

« Peut être considérée comme manifestement abusive […] et comme justifiant que lui soit opposée l'exception ainsi visée par cette disposition, la demande dont le traitement a pour conséquence de compromettre le bon fonctionnement de l'autorité qui en est saisie. Toutefois, cette exception au droit d'accès, qui est un droit fondamental, est d'interprétation stricte et l'autorité qui entend l'opposer à la demande dont elle est saisie doit la fonder sur les éléments propres au cas d'espèce et aptes à justifier concrètement le recours à cette hypothèse légale d'exception. Ces éléments doivent ressortir de la motivation formelle de la décision de refus ».

Or, en l'espèce, la partie adverse se limite à une affirmation *in abstracto* et s'abstient de démontrer concrètement les raisons pour lesquelles la demande formulée par la partie requérante aurait compromis le fonctionnement de ses services.

La partie adverse ne démontre pas que les opérations que requerrait le traitement de la demande, qui porte sur un objet très ciblé et un nombre limité de documents (un seul document), justifieraient à fonder le recours à l'exception visée par l'article L3231-3, alinéa 1er, 3°, du CDLD. En effet, à défaut de démontrer l'ampleur ou la complexité des tâches effectivement requises en l'espèce, l'affirmation de la partie adverse ne répond pas à l'exigence de démonstration circonstanciée qui s'impose en cas d'application de cette disposition décrétale.

Il ne peut, par conséquent, pas en être inféré que « les recherches et la transmission des documents sollicités auraient inévitablement occasionné des retards dans la bonne gestion des dossiers et mis à mal la continuité du service public ».

Par ailleurs, l'introduction par la même partie requérante de sept demandes auprès de la même autorité dans un laps de temps réduit n'est pas, en l'espèce, abusive faute de démonstration concrète par l'autorité de graves difficultés à répondre aux différentes demandes[4]. Toutefois, à l'avenir, la répétition de demandes très spécifiques entraînant une charge de travail disproportionnée au regard des intérêts en cause et mettant en péril le bon fonctionnement de l'administration pourrait constituer une demande abusive.

L'exception est rejetée.

Wallex - Le droit en Wallonie

9. La partie adverse soulève encore l'exception facultative relative à un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet, prévue à l'article L3231-3, alinéa 1 er, 1°, du CDLD. Elle avance que « l'intéressé poste les documents transmis à la fois sur le site internet lui appartenant et sur le réseau social Facebook, y ajoutant des commentaires personnels qui jettent le discrédit sur la manière de fonctionner de l'administration et est, selon nous, source de mépris auprès des citoyens, ce que l'article L3231-3, 1°, du CDLD souhaite par ailleurs expressément éviter. ».

L'article L3231-3, alinéa 1er, 1°, du CDLD dispose notamment comme il suit :

« Sans préjudice des autres exceptions établies par la loi ou le décret 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 ; ».

La Commission rappelle que cette exception doit réunir deux conditions cumulatives : le document doit être inachevé ou incomplet, d'une part, et être source de méprise, d'autre part.

La Commission rappelle également que, selon sa jurisprudence, le caractère inachevé et incomplet, engendrant un risque de méprise, peut par exemple se dégager du caractère « non officiel » du document, présenté comme un instrument de travail dont toutes les conséquences ne sont pas dégagées, du caractère partiel des informations en possession de l'autorité ou encore de la présentation formelle du document qui peut être source de méprise[5].

Or, en l'espèce, le document administratif sollicité ne peut pas être qualifié d'inachevé ou encore d' incomplet. En effet, il constitue un mandat de paiement définitif du collège communal de la partie adverse suite à la déclaration de créance qui a été introduite par le bourgmestre, accompagnée du ticket de caisse T.V.A., pour couvrir les frais engendrés par le repas d'après-vente de bois en 2021.

L'exception ne peut pas être accueillie.

10. Enfin, la partie adverse souligne que « la publication sur divers supports des documents transmis nous semble aller à l'encontre de l'article L3231-7 du même code […] ». Les seuls supports visés par la partie adverse sont un site internet appartenant à la partie requérante et le réseau social Facebook.

La Commission rappelle qu'en vertu de l'article L3231-7 du CDLD, les documents obtenus en application du droit d'accès aux documents administratifs ne peuvent être utilisés ou diffusés à des fins commerciales. A l'appui de la décision n° 230.17 du 19 octobre 2017 de la CADA bruxelloise, la Commission a déjà précisé que si la publication sur un site internet d'un document obtenu à la suite d'une demande d'accès peut relever de la simple utilisation, non commerciale, d'un tel document, cette utilisation est toutefois limitée par le respect des droits des tiers[6]. Pour rappel, cette décision n° 230.17 du 19 octobre 2017 de la CADA bruxelloise souligne que :

« Il appartient au citoyen qui a obtenu l'accès à un tel document et qui en dispose légitimement, d' assumer la responsabilité de l'usage qu'il entend faire de ce document, notamment au regard des droits intellectuels de l'administration ou des tiers et au regard de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel »[7].

Wallex - Le droit en Wallonie

La mise en ligne de documents obtenus en application du droit d'accès aux documents administratifs relève dès lors de la responsabilité de la partie requérante, à laquelle il appartient de veiller au respect des droits des tiers, en ce compris le droit à la vie privée et le droit à la protection des données à caractère personnel des personnes concernées. La partie adverse ne pourrait justifier son refus par des craintes quant à une possible publication sur un site internet ou sur le réseau social Facebook.

Par ces motifs, la Commission décide :

Le recours est recevable.
Le recours est fondé. La partie adverse communique à la partie requérante :

- Le mandat de paiement du collège communal ainsi que la déclaration de créance qui a été introduite par le bourgmestre, accompagnée du ticket de caisse T.V.A., pour couvrir les frais engendrés par le repas d'après-vente de bois en 2021 ;
- Le nombre de personnes présentes ;
- Les noms, prénoms et grades des personnes présentes ;

et ce dans un délai de 15 jours à compter de la notification de la présente décision.

Wallex - Le droit en Wallonie

[1] *Voy., notamment, dans ce sens, la décision n° 263 du 13 décembre 2022 de la CADA wallonne.*
[2] *Voy. avis n° 199 du 18 juin 2018 de la CADA wallonne.*
[3] *Voy. arrêt n° 250.170 du 19 mars 2021, A.S.B.L. Animal Rights.*
[4] *Voy. la décision n° 222 du 8 février 2022.*
[5] *Voy., notamment, les décisions n° 90 du 12 octobre 2020, n° 125 du 1er mars 2021, n° 131 et 132 du 12 avril 2021 et n° 151 du 3 mai 2021 de la CADA wallonne.*
[6] *Voy., notamment, la décision n° 18 du 2 décembre 2019 de la CADA wallonne.*
[7] *Décision publiée dans Administration publique, 2018, pp. 175-180, avec obs. G. Rosoux, « Réutilisation des informations du secteur public et mise en ligne de documents administratifs : utiliser n' est pas réutiliser ».*

Ainsi décidé le 6 avril 2023 par la Commission d'accès aux documents administratifs, délibéré par Stéphane TELLIER, Président, Pierre-Olivier DE BROUX, Vice-président, Martin VRANCKEN, membre suppléant, Marie BOURGYS, membre suppléante et rapporteuse, Clémentine CAILLET, membre suppléante et en présence de Marie-Astrid DRÈZE, membre effective.

Le Secrétaire, B. ANCION

Le Président, S. TELLIER

Wallex - Le droit en Wallonie