

23 avril 2024

CADA - Décision n° 402 : Commune – Vente de bois – Informations environnementales (non) – Vie privée (oui) – Communication (non)

Commune – Vente de bois – Informations environnementales (non) – Vie privée (oui) – Communication (non)

[...],

Partie requérante,

CONTRE :

La commune de Stoumont,

Partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution,

Vu l'article 8, § 1^{er}, 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 14 mars 2024,

Vu la demande d'informations adressée à la partie adverse le 20 mars 2024 et reçue le 21 mars 2024,

Vu la réponse de la partie adverse du [25 mars 2024](#).

I. Objet de la demande

1. La demande de publicité administrative de la partie requérante initialement introduite auprès de la partie adverse portait sur la communication d'une copie du « cahier des charges, documents de la vente [de bois de chauffage], et les noms de qui a acheté et à quel prix [lors de] la vente du 5 décembre [2023] dans la salle de l'étoile forestière ».

A la suite de cette demande, la partie adverse a adressé à la partie requérante les documents sollicités, tout en caviardant les noms et adresses des adjudicataires de la vente de bois.

2. Le recours de la partie requérante auprès de la Commission vise à obtenir la communication des « noms des adjudicataires qui sont effacés ».

II. Compétence de la Commission

3. L'article 2, § 1^{er}, du décret du 30 mars 1995 dispose :

« Le présent décret ne s'applique pas aux informations environnementales définies à l'article D.6., 11°, du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement ».

Selon l'article D.6, 11°, du livre I^{er} du Code de l'Environnement, la notion d'« information environnementale » est définie comme étant :

« toute information, détenue par une autorité publique ou pour son compte, disponible sous forme écrite, visuelle, sonore, électronique ou toute autre forme matérielle, concernant :

a. l'état des éléments de l'environnement, tels que l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages et les sites naturels, y compris les biotopes humides, les zones côtières et marines, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, ainsi que l'interaction entre ces éléments ;

b. des facteurs, tels que les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements ou les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets dans l'environnement, qui ont ou sont susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement visés au point a. ;

c. les mesures, y compris les mesures administratives, telles que les politiques, les dispositions législatives, les plans, les programmes, les accords environnementaux et les activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments et les facteurs visés aux points a. et b., ainsi que les mesures ou activités destinées à protéger ces éléments ;

d. les rapports sur l'application de la législation environnementale ;

e. les analyses coûts-avantages et autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le cadre des mesures et activités visées au point c. ;

f. l'état de la santé humaine, la sécurité, y compris, le cas échéant, la contamination de la chaîne alimentaire, le cadre de vie, le patrimoine, pour autant qu'ils soient ou puissent être altérés par l'état des éléments de l'environnement visés au point a., ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par l'un des facteurs, mesures ou activités visés aux points b. et c. ; ».

Ainsi, en vertu de l'article D.6, 11°, c., du livre I^{er} du Code de l'Environnement, la notion d'« information environnementale » couvre toute information détenue par une autorité publique, concernant les mesures et les activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement ou destinées à protéger celui-ci^[1].

Lorsque les documents ou informations faisant l'objet du recours constituent des informations environnementales telles que définies par l'article D.6, 11°, du livre I^{er} du Code de l'Environnement, la Commission n'est pas compétente et seule la Commission de recours pour le droit d'accès à l'information environnementale (CRAIE) est susceptible d'être compétente. Il ressort, en effet, des travaux parlementaires que l'intention des auteurs de l'avant-projet devenu le Code de l'Environnement est établie en ce sens que l'application des textes généraux relatifs à la publicité de l'administration (notamment pour les pouvoirs locaux) ne s'étend pas aux matières environnementales^[2].

Cette exclusion de la compétence de la Commission au bénéfice de la CRAIE a été renforcée par le décret du 2 mai 2019 modifiant le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration et le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer le rôle de la Commission d'accès aux

documents administratifs de la Région wallonne, lequel a complété l'article 2, § 1^{er}, du décret du 30 mars 1995 par un second alinéa rédigé comme suit :

« La commission de recours visée à l'article D.20.3, § 1^{er}, du Livre I^{er} du Code de l'Environnement est chargée de l'application du présent décret pour les documents administratifs dans les recours qu'elle a à connaître au titre de la procédure de rectification et de recours prévue au sein de la Section 3, du Chapitre II, du Titre 1^{er}, de la Partie III du même Code ».

À ce sujet, les travaux parlementaires précisent :

« Concrètement, cela signifie dès lors que : d'une part, si une personne demande à se voir communiquer un élément de nature non-environnementale présent dans un document de nature environnementale et que celui-ci introduit un recours devant la CADA, celle-ci devra inviter ladite personne à introduire son recours non pas devant la CADA mais devant la CRAIE ; d'autre part, lors de ce recours, la CRAIE aura potentiellement à connaître des demandes de ladite personne traitant d'informations environnementales (matière réglée par le Code de l'Environnement) et des demandes de cette même personne traitant d'informations non-environnementales réglées par le présent décret »^[3]^[4].

4. En l'espèce, si les documents dont la communication est sollicitée portent sur la vente de bois et que celle-ci intervient en aval d'opérations de découpe de bois et en amont de l'utilisation de ce bois pour le chauffage – ces usages relevant de la notion d'information environnementale au sens de l'article D.6, 11^o, du livre I^{er} du Code de l'Environnement –, il reste que la partie requérante circonscrit sa demande de publicité administrative à la seule communication des « noms des adjudicataires », cette information ne relevant pas, quant à elle, de cette notion.

Dès lors, l'objet du recours relève bien de la compétence de la Commission.

III. Recevabilité du recours

5. L'article L3231-3, alinéas 3 et 4, du CDLD, rendu applicable à la partie adverse par l'article L3211-3 du même code, dispose comme il suit :

« L'autorité administrative provinciale ou communale qui ne peut pas 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 ».

6. La demande initiale de publicité administrative a été adressée à la partie adverse le 18 février 2024.

La partie adverse a explicitement rejeté la demande, en tant qu'elle vise les noms et adresses des adjudicataires, le 14 mars 2024.

La partie requérante a introduit son recours auprès de la Commission le 14 mars 2024, soit dans le délai de 30 jours prévu à l'article 8^{bis}, alinéa 1^{er}, premier tiret, du décret du 30 mars 1995 et rendu applicable par l'article L3231-5, § 1^{er}, du CDLD.

Dès lors, le recours est recevable.

IV. Examen au fond

7. 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.

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.

8. Pour rappel, suite à la communication par la partie adverse le 14 mars 2024 des documents sollicités sous réserve de l'effacement des noms et adresses des adjudicataires, le recours de la partie requérante est circonscrit à l'obtention de l'identité des noms des adjudicataires.

La partie adverse refuse de communiquer les informations concernées en faisant valoir qu'elles sont des informations à caractère personnel protégées par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil 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, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données ; en abrégé « RGPD »).

Par l'arrêt n° 259.418 du 9 avril 2024, le Conseil d'Etat a jugé, implicitement mais certainement, que les règles ressortant du RGPD s'imposent au régime de publicité administrative organisé par le décret du 30 mars 1995.

La Commission est d'avis que, lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre du décret du 30 mars 1995, les règles du RGPD peuvent s'appréhender comme formant un tout indissociable avec l'exception relative à la vie privée, prévue à l'article 6, § 2, 1°, du décret précité, sous réserve du respect de la primauté du droit européen.

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

Le RGPD dispose notamment comme il suit :

« Article 4 : Définitions

Aux fins du présent règlement, on entend par: 1) “données à caractère personnel”, toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée “personne concernée”) ; est réputée être une “personne physique identifiable”, une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle

ou sociale » ;

« Article 5 : Principes relatifs au traitement des données à caractère personnel

1. Les données à caractère personnel doivent être :

a) traitées de manière licite, loyale et transparente au regard de la personne concernée (licéité, loyauté, transparence) ;

b) collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités ; le traitement ultérieur à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques n'est pas considéré, conformément à l'article 89, § 1, comme incompatible avec les finalités initiales (limitation des finalités) ;

c) adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données) ;

[...]

f) traitées de façon à garantir une sécurité appropriée des données à caractère personnel, y compris la protection contre le traitement non autorisé ou illicite et contre la perte, la destruction ou les dégâts d'origine accidentelle, à l'aide de mesures techniques ou organisationnelles appropriées (intégrité et confidentialité) ;

2. Le responsable du traitement est responsable du respect du paragraphe 1 et est en mesure de démontrer que celui-ci est respecté (responsabilité) » ;

« Article 6 : 1. Le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie :

[...]

c) le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ;

[...]

f) le traitement est nécessaire aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement ou par un tiers, à moins que ne prévalent les intérêts ou les libertés et droits fondamentaux de la personne concernée qui exigent une protection des données à caractère personnel, notamment lorsque la personne concernée est un enfant.

Le point f) du premier alinéa ne s'applique pas au traitement effectué par les autorités publiques dans l'exécution de leurs missions.

2. Les États membres peuvent maintenir ou introduire des dispositions plus spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement pour ce qui est du traitement dans le but de respecter le paragraphe 1, points c) et e), en déterminant plus précisément les exigences spécifiques applicables au traitement ainsi que d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, y compris dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX.

[...]

4. Lorsque le traitement à une fin autre que celle pour laquelle les données ont été collectées n'est pas fondé sur le consentement de la personne concernée ou sur le droit de l'Union ou le droit d'un État membre qui constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir les objectifs visés à l'article 23, § 1, le responsable du traitement, afin de déterminer si le traitement à une autre fin est compatible avec la finalité pour laquelle les données à caractère personnel ont été initialement collectées, tient compte, entre autres :

a) de l'existence éventuelle d'un lien entre les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel

ont été collectées et les finalités du traitement ultérieur envisagé ;

b) du contexte dans lequel les données à caractère personnel ont été collectées, en particulier en ce qui concerne la relation entre les personnes concernées et le responsable du traitement ;

c) de la nature des données à caractère personnel, en particulier si le traitement porte sur des catégories particulières de données à caractère personnel, en vertu de l'article 9, ou si des données à caractère personnel relatives à des condamnations pénales et à des infractions sont traitées, en vertu de l'article 10 ;

d) des conséquences possibles du traitement ultérieur envisagé pour les personnes concernées ;

e) de l'existence de garanties appropriées, qui peuvent comprendre le chiffrement ou la pseudonymisation » ;

« Article 23 : Limitations

1. Le droit de l'Union ou le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement ou le sous-traitant est soumis peuvent, par la voie de mesures législatives, limiter la portée des obligations et des droits prévus aux articles 12 à 22 et à l'article 34, ainsi qu'à l'article 5 dans la mesure où les dispositions du droit en question correspondent aux droits et obligations prévus aux articles 12 à 22, lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir:

[...]

i) la protection de la personne concernée ou des droits et libertés d'autrui ;

[...]

2. En particulier, toute mesure législative visée au paragraphe 1 contient des dispositions spécifiques relatives, au moins, le cas échéant :

a) aux finalités du traitement ou des catégories de traitement ;

b) aux catégories de données à caractère personnel ;

c) à l'étendue des limitations introduites ;

d) aux garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites ;

e) à la détermination du responsable du traitement ou des catégories de responsables du traitement ;

f) aux durées de conservation et aux garanties applicables, en tenant compte de la nature, de la portée et des finalités du traitement ou des catégories de traitement ;

g) aux risques pour les droits et libertés des personnes concernées ; et

h) au droit des personnes concernées d'être informées de la limitation, à moins que cela risque de nuire à la finalité de la limitation » ;

« Article 86 : Les données à caractère personnel figurant dans des documents officiels détenus par une autorité publique ou par un organisme public ou un organisme privé pour l'exécution d'une mission d'intérêt public peuvent être communiquées par ladite autorité ou ledit organisme conformément au droit de l'Union ou au droit de l'État membre auquel est soumis l'autorité publique ou l'organisme public, afin de concilier le droit d'accès du public aux documents officiels et le droit à la protection des données à caractère personnel au titre du présent règlement ».

La Cour de justice de l'Union européenne juge que :

« [...] les droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel ne sont pas des prérogatives absolues ainsi que l'indique le considérant 4 du RGPD, mais doivent être pris en considération par rapport à leur fonction dans la société et être mis en balance avec d'autres droits fondamentaux. Des limitations peuvent ainsi être apportées, pourvu que, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, elles soient prévues par la loi et qu'elles respectent le contenu essentiel des droits fondamentaux ainsi que le principe de proportionnalité. En vertu de ce dernier principe, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement

à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui. Elles doivent s'opérer dans les limites du strict nécessaire et la réglementation comportant l'ingérence doit prévoir des règles claires et précises régissant la portée et l'application de la mesure en cause [voir, en ce sens, arrêt du 22 juin 2021, *Latvijas Republikas Saeima* (Points de pénalité), C439/19, EU:C:2021:504, point 105] »[\[5\]](#).

Il résulte de l'examen combiné de l'article 6, § 2, 1°, du décret du 30 mars 1995 et de l'article 86 du RGPD que l'exception au droit fondamental à la publicité administrative prise de l'atteinte à la vie privée doit faire l'objet d'une mise en balance entre, d'une part, les intérêts du public à l'accès aux documents officiels et, d'autre part, le droit à la protection des données à caractère personnel résultant du RGPD. En effet, l'exception législative concernée doit nécessairement, au regard des règles supérieures ressortant du RGPD, être interprétée comme ayant une portée relative, qui requiert de tenir compte de la conciliation à assurer entre les intérêts visés par l'article 86 du RGPD.

9. En l'espèce, la divulgation des noms des adjudicataires porte sur des données à caractère personnel au sens du RGPD et est de nature à porter atteinte à la vie privée des personnes concernées. La Commission n'aperçoit pas en quoi le droit d'accès aux documents administratifs de la partie requérante devrait prévaloir sur la protection de la vie privée des personnes concernées, l'information sollicitée ne semblant pas présenter un intérêt particulier à ce point important pour pouvoir primer les autres intérêts en jeu.

Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu d'imposer la divulgation de l'identité des adjudicataires.

Par ces motifs, la Commission décide :

Le recours n'est pas fondé. Les informations sollicitées ressortant des documents déjà adressés à la partie requérante ne sont pas communiqués.

[\[1\]](#) Voir en ce sens : CRAIE, décision n° 1240 du 21 juin 2022.

[\[2\]](#) Voir en ce sens : CADA, décisions n° 101 et n° 104 du 11 janvier 2021, et n° 118 du 1^{er} mars 2021.

[\[3\]](#) Décret du 2 mai 2019 modifiant le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration et le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer le rôle de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) de la Région wallonne, amendements, *Doc.*, Parl. w., 2018-2019, n°1075/11, p. 3.

[\[4\]](#) Voir en ce sens : CADA, décision n° 211 du 9 novembre 2021.

[\[5\]](#) Cour JUE, arrêt du 7 mars 2024, *Endemol Shine Finland Oy*, C740/22, ECLI:EU:C:2024:216, point 52.

Ainsi décidé le 23 avril 2024 par la Commission d'accès aux documents administratifs, délibéré par visioconférence par Stéphane TELLIER, Président, Lionel RENDERS, Président suppléant et rapporteur, Martin VRANCKEN, membre suppléant, Marie BOURGYS, membre suppléante et en présence de Denis DEMEUSE, membre effectif.

Le Secrétaire, B. ANCIEN

Le Président, S. TELLIER

