18 décembre 2017

CADA – Avis n° 165 : Commune – Fonction publique – Composition des cabinets des bourgmestre et échevins – Notion de document administratif - Document à caractère personnel (non) – Vie privée – Autorité communale compétente – Communication partielle

Commune – Fonction publique – Composition des cabinets des bourgmestre et échevins – Notion de document administratif - Document à caractère personnel (non) – Vie privée – Autorité communale compétente – Communication partielle

En cause : […]
Partie demanderesse,

Contre : La **Ville de Liège**, Place du Marché 2, à 4000 Liège,
Partie adverse,

Wallex - Le droit en Wallonie

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 23 novembre 2017 ;
Vu la demande initiale du 23 octobre 2017 et la demande de reconsidération du 23 novembre 2017, adressées à la partie adverse via la plate-forme internet www.transparencia.be ;
Vu l'accusé de réception envoyé à la partie demanderesse le 27 novembre 2017 et la demande d' information adressée à la partie adverse le même jour ;
Vu la réponse de la partie adverse par courrier électronique du 5 décembre 2017 ;

Objet et recevabilité de la demande

La partie demanderesse souhaite obtenir la communication, « pour chaque collaborateur ou expert externe d'un cabinet (mayoral/scabinal) » de la Ville de Liège, 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 ».
La date d'entrée en fonction et de sortie éventuelle, la modalité d'engagement, le volume des prestations, le titre, les attributions et les compétences, les fiches de rémunération annuelle brute et les mandats dérivés éventuels des collaborateurs ou experts externes des cabinets mayoral et scabinaux de la partie adverse sont des informations en sa possession. Il s'agit donc de documents administratifs au sens de l' article L3211-3, 2° du CDLD. En revanche, les informations relatives à la profession et l'employeur précédents des mêmes personnes ne sont pas nécessairement en possession de la partie adverse. Dans cette mesure stricte, elles ne constituent pas des documents administratifs et la demande n'est pas recevable.

Bien que la demande initiale et la demande de reconsidération aient été introduites via la plate-forme www.transparencia.be, la partie demanderesse a transmis à la Commission les captures d'écrans de ces demandes. Par ce procédé, elle a valablement authentifié ces demandes[1]. La demande d'avis est donc recevable.

Caractère personnel des documents demandés

La partie adverse justifie tout d'abord son refus de communication par l'absence d'intérêt personnel du demandeur, dès lors que les documents demandés seraient des documents à caractère personnel.
L'ensemble des informations demandées ne constitue cependant pas des documents a caractere personnel. En effet, la notion de « document a caractère personnel » est strictement definie par l'article L3211-3, 3° du CDLD : il s'agit d'un « document administratif comportant une appreciation ou un jugement de valeur relatif a une personne physique nommement designee ou aisement identifiable, ou la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un prejudice a cette personne ». Les date et modalités d'engagement dans un cabinet mayoral ou scabinal, la rémunération, les attributions et les mandats qui y sont liés, ne constituent ni un jugement de valeur, ni la description d'un comportement dont la divulgation pourrait etre prejudiciable aux membres concernés de ces cabinets. Il est utile de rappeler, à cet égard, que le document à caractère personnel ne se confond pas avec un document contenant des informations relevant de la vie privée.
Le demandeur ne doit donc pas justifier d'un interet pour obtenir la communication des informations qu'il demande.

Informations relevant de la vie privée contenues dans les documents demandés

La partie adverse a justifié son refus de communication au demandeur au seul motif que « s'agissant de données à caractère personnel, la loi relative à la protection de la vie privée m'en interdit la transmission ». La partie adverse s'appuie en outre, dans sa réponse adressée à la Commission, sur une série d'avis rendus par la Commission de la protection de la vie privée.
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 européen[2], 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.
En l'espèce, la Commission estime que les informations relatives à la profession et à l'employeur précédents des membres et des experts des cabinets mayoral et scabinaux, que les informations relatives au volume des prestations individuelles, 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, des 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 des lors que cette fonction ou ce contrat ne suffisent pas pour etre consideres comme une manifestation de l' opinion politique des personnes concernees. 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.

Communication partielle des documents demandés

Wallex - Le droit en Wallonie

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 des prestations, un nombre global d'équivalents temps plein doit être communiqué.
Pour le surplus, il appartient a la partie adverse de verifier si l'une ou l'autre exception légale (telles par exemple la securite de la population, l'obligation de secret instauree par la loi ou le secret des deliberations du collège communal) permet de justifier concrètement le refus de communication d'un nom, d'une fonction, d'un mandat ou d'un contrat d'un membre ou expert de cabinet mayoral ou scabinal.

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

Il appartient enfin a la partie adverse de veiller a ce que la decision prise a la suite de la demande de reconsideration soit adoptee par l'autorite administrative competente, conformement a l'arret du Conseil d'Etat n° 238.457 du 8 juin 2017. En l'absence de délégation expresse, précise et non équivoque du collège communal, le directeur général ne peut être considéré comme l'autorité compétente.

La Commission rend l'avis suivant :

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 membres et experts externes des cabinets mayoral et scabinaux de la partie adverse doivent être communiqués, ainsi que le montant global de la rémunération et le volume global d'équivalents temps plein concerné.

[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.

Ainsi délibéré le 18 décembre 2017 par la Commission d'accès aux documents administratifs composée de Monsieur DE BROUX, vice-président et rapporteur, Madame DREZE, membre effectif, et Monsieur VAN REYBROECK, membre suppléant.

La Secrétaire, F. JOURETZ
Le Vice-Président, P.O. DE BROUX

Wallex - Le droit en Wallonie

Wallex - Le droit en Wallonie