

Adresse postale :
Ministère de la Justice

Bd. de Waterloo, 115
Bureaux :
Rue de la Régence, 61

Tél. : 02 / 542.72.00
Fax : 02 / 542.72.12

**COMMISSION DE LA
PROTECTION DE LA VIE PRIVEE**

AVIS N° 02 / 98 du 12 janvier 1998

N. Réf. : 10 / 97 / 035 / 11

OBJET : Droit de regard des conseillers communaux à l'égard de certaines données à caractère personnel consignées dans les fichiers constituant des documents d'intérêt communal ou mixte.

La Commission de la protection de la vie privée,

Vu la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, en particulier l'article 29;

Vu la demande d'avis du Ministre de l'Intérieur du 22 octobre 1997;

Vu le rapport de M. F. Ringelheim,

Emet, le 12 janvier 1998, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS :

Suivant l'article 84 de la loi communale "aucun acte, aucune pièce concernant l'administration ne peut être soustrait à l'examen des membres du conseil communal".

La circulaire du Ministre de l'Intérieur du 18 janvier 1990 a donné une large interprétation à cette disposition dont la formulation en termes généraux vise à garantir la publicité de l'administration.

Le Ministre de l'Intérieur, dans sa lettre du 22 octobre 1997, indique que, selon la jurisprudence de son département, les conseillers communaux peuvent, dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, avoir connaissance de certains documents relatifs à la vie privée des habitants, pour autant que ces documents puissent être considérés comme étant d'intérêt communal ou mixte, et non d'intérêt purement général (tels que sont notamment les registres et actes de l'état civil, les registres de la population, les listes des électeurs, le casier judiciaire). Les conseillers communaux ne sont toutefois pas autorisés à diffuser des informations à caractère personnel et, ce faisant à porter atteinte à la vie privée des personnes auxquelles elles se rapportent. Le conseiller communal qui agirait de la sorte s'exposerait à des poursuites civiles et/ou pénales.

Le Ministre de l'Intérieur estime que le fait que certains documents touchent à la vie privée des habitants ne constitue pas, en soi, un motif valable pour les soustraire au droit de regard des conseillers communaux. Il se réfère, à cet égard, d'une part à la jurisprudence du conseil d'Etat (notamment l'arrêt Commune de Geel n° 18.008 du 21 décembre 1976) et d'autre part, à la réponse donnée à la question parlementaire n° 817 posée le 10 septembre 1991 par M. LARIDON, membre de la Chambre des Représentants, à propos du droit de regard des conseillers communaux.

Le Ministre de l'Intérieur demande à la Commission d'émettre un avis sur la compatibilité de cette jurisprudence avec les principes fondamentaux de la protection de la vie privée, énoncés par la loi du 8 décembre 1992.

Le Ministre souhaite plus particulièrement que la Commission se prononce sur le point de savoir "si une commune est fondée à refuser aux membres du conseil communal d'exercer leur droit de regard à l'égard de certaines données à caractère personnel (nom, prénoms et adresse) consignées dans des fichiers pouvant manifestement être considérés comme des documents d'intérêt communal ou mixte".

II. EXAMEN DE LA QUESTION :

La circulaire du Ministre de l'Intérieur du 19 janvier 1990 donne, de l'article 84 de la loi communale, l'interprétation la plus large considérant que le droit de regard des conseillers communaux s'étend à tous les documents d'intérêt communal ou mixte se trouvant à l'administration communale. Cela signifie que les études, les documents, la correspondance qui font état de données de fait, d'avis de tiers ou de l'état de l'avancement d'un dossier, peuvent être consultés par les conseillers communaux.

La circulaire précise qu'il y a lieu d'entendre par "documents administratifs", tout support d'informations reposant à l'administration communale depuis son origine, quel que soit le support et le stade de la procédure de décision au cours duquel le document a été établi.

Suivant la jurisprudence du Conseil d'Etat, rappelée ci-dessus, le droit de regard des conseillers communaux s'exerce sur les documents communaux d'intérêt communal et d'intérêt mixte, c'est-à-dire participant à la fois de l'intérêt général et de l'intérêt communal. En ce qui concerne les documents d'intérêt exclusivement général, les conseillers n'y ont accès que dans le respect des mêmes dispositions réglementaires légales que celles qui sont applicables aux autres habitants de la commune.

Il est encore précisé dans la circulaire que les conseillers n'ont pas accès aux systèmes informatiques nationaux auxquels sont reliées les communes pour accomplir les missions d'intérêt général dont elles sont chargées, ce qui vise par exemple : le Registre national, le fichier central de milice, les fichiers de la gendarmerie ou de la police judiciaire, le fichier des cartes d'identité. Il appartient au Collège de prendre les dispositions nécessaires pour que ces données ne soient pas communiquées, notamment en vue de protéger la vie privée des habitants.

Enfin, la circulaire déclare que le droit de regard en ce qui concerne les fichiers automatisés peut s'exercer par voie de consultation d'un écran à la maison communale ou par l'obtention de copies imprimées. Elle ajoute toutefois que, pour des raisons de sauvegarde et de protection de la vie privée des habitants, la délivrance d'informations ou de fichiers sur support informatique (disquette, par exemple) ainsi que l'accès direct au système informatique communal par un terminal ou un ordinateur personnel d'un conseiller communal ne peuvent être tolérés. La Commission tient à souligner l'importance de l'observation de cette règle par les autorités communales.

Le conseil communal a comme mission essentielle d'exercer la surveillance de la politique générale du Collège des bourgmestre et échevins, en vue précisément d'exercer de manière efficace et adéquate les pouvoirs qui lui sont attribués par la loi. Cette mission de surveillance implique nécessairement le droit, pour les conseillers communaux, de consulter les dossiers constitués par le Collège et qui concernent les intérêts communaux et les intérêts mixtes (arrêt du conseil d'Etat du 21 décembre 1976).

Les conseillers communaux sont des mandataires publics assermentés. Ils tiennent de la loi le droit de consulter les pièces relatives à l'administration et à la gestion de la commune en vue d'exercer leur pouvoir de contrôle. Un tel droit de regard n'est pas incompatible avec les principes fondamentaux de la protection de la vie privée contenus dans la loi du 8 décembre 1992.

La Commission estime, comme le recommande d'ailleurs la circulaire du 19 janvier 1990 précitée, que la commune devrait tenir un registre des documents d'intérêt communal ou mixte, ouvert à la consultation des conseillers communaux. Un tel registre contribuerait à la transparence de la gestion communale et faciliterait le contrôle exercé par les conseillers communaux.

La Commission souhaite, en outre, que la trace des consultations effectuées soit conservée, indiquant l'identité de la personne qui a fait cette consultation, la date et l'objet de la consultation.

Il y a lieu de se référer à l'article 41 de la Constitution, commenté par la doctrine, pour déterminer le critère de l'intérêt communal ou mixte. Les intérêts exclusivement communaux sont réglés par les conseils communaux, d'après les principes établis par la Constitution (Mast, Alen et Dujardin - Précis de droit administratif belge, 1989, p. 327). Le seul critère décisif de l'intérêt communal est sa qualification à ce titre par le législateur : une matière déterminée, confiée par le législateur aux autorités communales, entre dans la sphère d'attribution des communes (Mast, Alen et Dujardin, p. 332).

La notion d'intérêt communal mixte est née du fait que la commune accomplit des missions qui dépassent le cadre spécifiquement local, ou qui sont connexes à des questions d'intérêt général.

Ainsi, en matière de roulage, qui est d'intérêt général, les conseils communaux conservent le pouvoir de régler, par des arrêtés complémentaires, les aspects locaux de la circulation routière.

Ainsi encore, en matière de police des bâtisses, il existe des intérêts mixtes, participant à la fois de l'intérêt général et de l'intérêt communal, notamment la faculté pour les conseils communaux de faire des règlements qui sont codéterminants pour l'instruction des demandes de bâtir (Alain Coenen, *L'évolution du contenu et des modes de gestion de l'intérêt communal*, Le Mouvement communal 1992, p. 34).

Il convient de rappeler que les conseillers communaux sont tenus, de la même manière que le bourgmestre et les échevins, au respect de la loi sur la protection de la vie privée et qu'il leur est notamment interdit de divulguer des informations susceptibles de porter atteinte à la vie privée des personnes, sous peine de sanctions pénales. Il leur incombe, en particulier, de respecter le principe de finalité et de faire de ces données un usage conforme au droit de contrôle des conseillers communaux.

PAR CES MOTIFS,

La Commission est d'avis que les dispositions 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 ne s'opposent pas à l'exercice, par les conseillers communaux, de leur droit de regard à l'égard de certaines données à caractère personnel consignées dans des fichiers pouvant être considérés comme des documents d'intérêt communal ou mixte. Pour des raisons de protection de la vie privée des habitants, la délivrance d'informations ou de fichiers sur support informatique ainsi que l'accès direct au système informatique communal par un terminal ou un ordinateur personnel d'un conseiller communal doivent demeurer exclus.

Le secrétaire,

Le président,

(sé) J. PAUL.

(sé) P. THOMAS.