

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.418 du 9 avril 2024

A. 233.972/XV-4787

En cause : **la Ville de Liège**, représentée par
son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Éric LEMMENS
et Élisabeth KIEHL, avocats,
boulevard de la Sauvenière, 68/2
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Michel KAISER, avocat,
boulevard Louis Schmidt, 56
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 25 juin 2021, la ville de Liège demande l'annulation de « la décision de la commission d'accès aux documents administratifs de la Région wallonne du 3 mai 2021 déclarant le recours de [S.F.] fondé et ordonnant à la ville de Liège de lui communiquer deux listes dans un délai de 15 jours à compter de la notification ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 2 février 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 mars 2024.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Yassine Hachlaf, *loco* M^{es} Éric Lemmens et Élisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Michel Kaiser, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 25 février 2021, S.F. introduit, par l'intermédiaire de la plateforme « Transparencia.be », une demande auprès de la partie requérante afin d'obtenir une copie, sous la forme électronique, « du (des) inventaires des immeubles inoccupés ou abandonnés (sous réserve de l'occultation des données protégées par le droit à la vie privée évidemment) », situés sur le territoire de la ville de Liège, lequel existe, selon ses informations, « au moins en deux formats : un provenant du service Logement et un provenant du service Taxation ».

La partie requérante n'y réserve aucune suite.

2. Le 8 avril 2021, le demandeur d'accès introduit un recours devant la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région Wallonne (CADA), conformément à l'article 8*bis* du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration (ci-après : « le décret du 30 mars 1995 »).

3. En réponse à une demande d'informations de la CADA du 9 avril 2021, la partie requérante lui transmet une copie des fichiers dont la communication est demandée et fait valoir plusieurs arguments s'opposant à ce qu'il soit fait droit à la demande.

Elle indique ainsi ce qui suit :

- « (l)e cadastre établi par le service du Logement de la Ville sollicité constitue un document de travail qui, par sa nature, est en constante évolution. L'inventaire réalisé en 2018 est, en effet, actuellement en cours de vérification. Aussi, il est de prudence de ne pas communiquer des données qui s'avèreraient erronées, obsolètes ou encore incomplètes et donc sources de méprise. En conséquence, le document sollicité s'analyse comme "inachevé" au sens de l'article L3231-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et ne peut, dès lors, être divulgué ».

Elle poursuit en précisant ce qui suit :

- « En ce qui concerne le fichier listant les immeubles soumis à l'application de la taxe sur les immeubles bâtis inoccupés dans les conditions du règlement du 21 octobre 2019, il serait préjudiciable pour leurs propriétaires de permettre sa communication. En effet, la diffusion de ces données pourrait contribuer à ce que le bâtiment soit squatté, vandalisé, voire fasse l'objet de vol. Aussi, il est dans l'intérêt premier de nos concitoyens de [ne] pas transmettre ce fichier et ce, dans le respect de l'article 16 de la Constitution qui consacre la protection du droit de propriété ».

4. Le 3 mai 2021, la CADA fait droit à la demande par une décision n° 151. Cette décision est motivée comme suit :

- « 5. La partie adverse invoque l'exception 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 explique que l'inventaire de 2018 réalisé par le service Logement est en cours de vérification.

6. La Commission rappelle que, selon sa jurisprudence, le 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.

Cette exception légale doit réunir deux conditions cumulatives. Le document doit être inachevé, d'une part, et être source de méprise ou malentendu, d'autre part.

La Commission estime que le fait que le document soit en constante évolution, comme le soutient la partie adverse, ne peut pas raisonnablement permettre de considérer qu'il serait par conséquent nécessairement inachevé. En effet, tout registre est amené à évoluer, ce qui ne doit pas avoir pour effet de s'opposer à son caractère achevé, et à sa publicité le cas échéant, à un moment donné.

Pour le surplus, la Commission n'aperçoit pas en quoi ce document, présenté sous forme de tableau, serait inachevé, puisqu'il est bien abouti par rapport au dernier relevé effectué par le service logement, même si celui-ci n'a pas été actualisé depuis lors.

Enfin, la partie adverse ne convainc pas en quoi le requérant pourrait se méprendre sur la portée de ce document. Une mise en contexte du document avec l'année visée et un avertissement sur le fait qu'il n'a pas encore été entièrement vérifié ou actualisé permettrait à la partie requérante d'éviter tout malentendu.

7. Quant au fichier listant les immeubles soumis à l'application de la taxe sur les immeubles bâtis inoccupés, établi par le service de taxation pour l'année 2020, il est terminé, de sorte que l'exception relative au document inachevé et source de méprise ne s'applique également pas.

Enfin, le fait que les deux listes ne sont pas identiques n'est nullement, comme le prétend la partie adverse, à l'origine d'une source de méprise, puisqu'il suffit qu'elle informe la partie requérante de la date de mise à jour des documents pour que celle-ci puisse comprendre les différences entre ceux-ci.

8. La partie adverse estime enfin que la communication de ces listes serait préjudiciable pour leurs propriétaires dans la mesure où ces logements pourraient être squattés et vandalisés.

Outre le fait que l'usage qui pourrait être fait d'un document, fût-il préjudiciable, ne constitue pas en soi une exception légale à la publicité, la partie adverse n'avance en tout état de cause aucun élément permettant de considérer que cette crainte soit réellement fondée.

9. Au surplus, dès lors que cette identité n'est pas reprise dans les listes, la Commission rappelle que conformément à sa jurisprudence, la communication de l'identité des propriétaires des biens en question ne violerait pas le droit à leur vie privée, tant qu'aucune information personnelle les concernant n'est divulguée.

10. La partie adverse communique à la partie requérante les deux listes, et ce, vu l'absence de difficulté, dans un délai de 15 jours à compter de la notification de la présente décision. Il lui est loisible de contextualiser la communication de la liste du service du Logement en indiquant qu'il s'agit d'une liste de 2018 en cours de vérification, de sorte que ce document, quoique achevé à l'heure actuelle, pourrait à l'avenir conduire à la rédaction d'une nouvelle liste actualisée ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

6. Le 8 juin 2021, la partie requérante introduit un recours en cassation administrative devant le Conseil d'État à l'encontre de cette décision (affaire A. 233.839/XV-4764).

Après avoir rappelé que, par son arrêt n° 170/2021 du 25 novembre 2021, la Cour constitutionnelle a jugé que « la Commission est une autorité administrative et non une juridiction », l'arrêt n° 252.605 du 12 janvier 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.252.605) rejette le recours en considérant que le Conseil d'État « n'est pas compétent pour casser une décision prise par cette autorité conformément à l'article 14, § 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ».

IV. Confidentialité de pièces

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite la confidentialité des pièces 3.3 et 3.4 de son dossier administratif, soit des deux listes litigieuses, en application de l'article 87 du règlement général de procédure. Elle

indique qu'elle formule cette demande dans la mesure où elle ignore « où en est l'exécution de l'acte attaqué dans le chef de la partie requérante et si les documents dont elle refusait la communication ont été ou non communiqués ».

En l'occurrence, les deux pièces dont la confidentialité est demandée sont connues des deux parties à la cause, l'une en étant l'auteur, l'autre en ayant pris connaissance dans le cadre du recours organisé devant la CADA. Par ailleurs, l'auteur de la demande d'accès à ces deux listes ne s'est pas porté « partie intervenante » à la présente cause. Partant, la nécessité de maintenir la confidentialité de ces deux pièces n'est pas justifiée.

V. Recevabilité

À la suite de l'arrêt n° 170/2021 du 25 novembre 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.170) par lequel la Cour constitutionnelle a jugé que « la Commission est une autorité administrative et non une juridiction » et de l'arrêt n° 252.605, précité, par lequel le Conseil d'État a rejeté le recours en cassation introduit par la partie requérante à l'encontre de l'acte attaqué et a considéré qu'il « n'est pas compétent pour casser une décision prise par [la CADA] conformément à l'article 14, § 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 », l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse, laquelle considérait que la CADA est une juridiction administrative, n'est pas accueillie.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Un premier moyen est pris de :

- « • la violation de l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [TFUE], le cas échéant lu en combinaison avec l'article 159 de la Constitution et le principe général de la hiérarchie des normes qui en découle ;
- la violation des articles 5 et 6 du 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) [ci-après "RGPD"] ;
- la violation de l'article 22 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel [ci-après : « la loi du 30 juillet 2018 »] ;
- la violation de l'article 6, § 2, du décret du 30 mars 1995 [...] ;

- la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ;
- du défaut de motifs pertinents, adéquats et légalement admissibles ;
- de l'excès de pouvoir ».

La partie requérante fait grief à la CADA d'avoir estimé que les arguments avancés pour rejeter la demande d'accès aux documents administratifs ne devaient pas être retenus alors qu'elle « invoquait l'existence de données personnelles et la nécessité de respecter les réglementations applicables en la matière ».

Elle fait valoir que les listes demandées contiennent des informations se rapportant à une personne vivante identifiable, soit des données à caractère personnel visées par l'article 5 du RGPD et que, partant, elles sont soumises aux obligations prévues par ce règlement, ce que dont la CADA n'aurait pas tenu compte. Elle rappelle être responsable du traitement des données à caractère personnel. Elle ajoute ce qui suit :

« en tant qu'il oblige la partie requérante à transmettre les données litigieuses à une personne physique, tierce, l'acte attaqué viole les obligations [définies par l'article 5 précité] puisqu'il ordonne un traitement de données personnelles incompatible avec la finalité déterminée pour laquelle elles ont été collectées. Il viole, en outre, le principe de minimisation des données et interdit à la partie adverse [lire : requérante] de garantir qu'elles seront mises à jour, conservées sous la forme adéquates ou encore traitées de façon à garantir une sécurité appropriée, y compris la protection contre le traitement non autorisé ou illicite ».

Elle estime également qu'en lui ordonnant de transmettre les documents en cause au demandeur, la CADA lui a finalement ordonné d'exécuter un traitement illicite de données, en violation de l'article 6 du RGPD, puisque les données ont été collectées dans une finalité déterminée, relevant de l'intérêt public, alors que le demandeur ne poursuit pas une telle finalité, et que la nécessité du traitement sollicité n'est pas démontrée.

Elle soutient, ensuite, que la décision attaquée viole, « par voie de conséquence », les dispositions suivantes :

- l'article 6, § 2, du décret du 30 mars 1995 qui prévoit que la demande de communication ou de consultation d'un document est rejetée si sa publicité porte atteinte à une obligation de secret instaurée par une loi,
- l'article 288 du [TFUE] – éventuellement combiné avec l'article 159 de la Constitution – qui dispose, notamment, que les règlements sont obligatoires et directement applicables dans les États membres,

- l'article 222 de la loi du 30 juillet 2018 qui érige en infraction le fait de traiter des données à caractère personnel en contravention avec le RGPD ou sans base juridique.

Elle affirme, enfin, que la décision attaquée viole les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, dès lors que, d'une part, les motifs internes qui la fondent sont illégaux et que, d'autre part, il n'y est pas tenu compte de l'argument contenu dans le courrier qu'elle a adressé, le 23 avril 2021 au demandeur d'accès et par lequel elle invoquait l'existence de données personnelles et la nécessité de respecter les réglementations applicables en la matière.

En réplique, en réponse à une exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse, elle affirme que l'exception liée à la confidentialité des données personnelles a bien été soulevée, « à tout le moins en germes », dans son courrier du 23 avril 2021, précité, qui faisait état de données personnelles ainsi que de la nécessité de respecter le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) et les réglementations applicables en la matière lors de la procédure.

Elle fait valoir qu'en toute hypothèse, la circonstance qu'un requérant n'a pas invoqué un moyen durant la procédure administrative ne permet pas de lui dénier un intérêt à le soulever à l'appui de son recours dès lors que pareille abstention n'est sanctionnée que dans le cadre de l'application des adages juridiques *fraus omnia corrumpit* et *culpa lata dolo aequiparatur*, lorsque qu'une partie requérante s'abstient consciemment, ou avec un degré aigu de légèreté, de faire valoir ses droits durant une procédure administrative pour ensuite se plaindre devant le Conseil d'État de leur violation. Elle fait valoir que « la problématique de la confidentialité des données personnelles relève, en toute hypothèse, de l'ordre public ».

Elle explique que « le fait que [le demandeur d'accès] ait proposé l'anonymisation des listes ne démontre en rien le fait qu'[elle] aurait implicitement renoncé à son argument (*quod non*) ou que la partie adverse en aurait tenu compte (*quod non* également) », ce que la motivation « formelle et interne » de l'acte attaqué ne mentionne d'ailleurs pas.

Elle ajoute que, comme exposé dans le recours, les listes permettent de procéder à des recoupements d'informations et d'identifier facilement les personnes physiques propriétaires d'un ou plusieurs bâtiment(s), par ailleurs inoccupé(s). L'anonymisation ne constitue donc pas, selon elle, un élément de réponse satisfaisant.

S'agissant de l'argument de la partie adverse selon lequel « les dispositions en matière d'accès aux documents administratifs seraient supérieures aux principes garantis par le RGPD », elle soutient que l'article 86 du RGPD et les considérant cités « prévoient au contraire explicitement la nécessité de mettre en œuvre une balance entre la protection des données personnelles et l'accès aux documents administratifs des autorités publiques », ce qui n'a pas été fait en l'espèce et « permet en soi de constater que les dispositions visées au moyen n'ont pas été respectées, en termes de motivation interne et formelle notamment ».

Elle fait valoir qu'il n'appartient pas au Conseil d'État, – qui ne peut avoir égard qu'à la motivation qui figure dans l'*instrumentum* de l'acte attaqué et qui est en l'espèce insuffisante –, de procéder lui-même à une « conciliation » des obligations, en lieu et place de la partie adverse.

Subsidiairement, elle estime avoir démontré les raisons pour lesquelles l'acte attaqué n'est pas conforme au RGPD avec pour conséquence que la protection des données personnelles doit prévaloir. Elle rappelle que les données litigieuses ont été collectées dans une finalité déterminée qui relève de l'intérêt général alors que le demandeur d'accès ne poursuit pas un tel but en sollicitant la communication des données personnelles litigieuses. Elle soutient qu'à « suivre la thèse de la partie adverse, qui propose en substance de faire primer l'accès aux documents administratifs sur la protection des données personnelles, ces données pourraient, malgré leur caractère personnel et leur protection, être diffusées largement par le demandeur d'accès (ou même involontairement vu l'absence d'obligation de sécurisation) au seul motif qu'elles ont été collectées par une autorité publique, ce qui ne peut être admis » au regard, notamment, du but poursuivi par le règlement.

Dans son dernier mémoire, elle affirme qu'il faut mais qu'il suffit, pour que des données aient un caractère personnel, que l'information donnée se rapporte à une personne identifiable, même si elle n'est pas identifiée, fut-ce par recoupement. Selon elle, tel est le cas de l'information selon laquelle une personne est propriétaire d'un immeuble et que celui-ci est inoccupé ou abandonné. Elle soutient qu'à partir de l'adresse, il est possible par recoupement, par exemple, à partir du nom figurant sur la boîte aux lettres, ou des annuaires inversés, ou du « géoportail » de la Région wallonne, lequel renseigne les permis d'urbanisation et de lotissement, de connaître le nom du propriétaire. Elle ajoute que le seul fait de permettre le recoupement est problématique en soi.

VI.2. Examen

Sur la recevabilité

La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du moyen au motif que, selon elle, un requérant ne peut pas invoquer pour la première fois, de manière recevable, un grief devant le Conseil d'État lorsqu'il aurait pu invoquer ce grief devant l'organe de recours administratif.

La circonstance qu'une partie requérante n'aurait pas invoqué un moyen durant la procédure de recours administratif n'est pas de nature à rendre automatiquement ce moyen irrecevable devant le Conseil d'État. Il ne pourrait éventuellement en être autrement que dans le cadre de l'application des adages juridiques *fraus omnia corrumpit* et *culpa lata dolo aequiparatur*, ce que la partie adverse n'allègue pas en l'espèce. Accueillir l'exception soulevée par la partie adverse reviendrait à apporter une restriction injustifiée au droit d'accès au juge.

Dans son arrêt n°59/2023, la Cour constitutionnelle a d'ailleurs annulé l'article 35, alinéa 3, 3°, du décret du 4 avril 2014, introduit par l'article 6 du décret de la Région flamande du 21 mai 2021 'modifiant le décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes', tel qu'il était applicable à la procédure devant le Conseil d'État pour les contestations des autorisations, qui « dispose que la violation d'une norme ou d'un principe général de droit ne peut donner lieu à l'annulation de l'acte administratif attaqué si la partie requérante a manifestement omis de soulever cette illégalité au moment utile où elle pouvait être soulevée pendant la procédure administrative ». Elle a ainsi jugé ce qui suit :

« Ni l'objectif consistant à fournir à l'autorité chargée de délivrer les permis toutes les informations dans les meilleurs délais et à remédier aux illégalités éventuelles dès la phase de procédure administrative ni l'objectif d'efficacité du règlement définitif des litiges par le juge ne sauraient justifier la restriction attaquée apportée au droit d'accès au juge.

La mention qu'un moyen ne peut pas entraîner l'annulation d'un acte administratif illégal uniquement lorsque la partie requérante a « manifestement » omis de mentionner l'illégalité invoquée au moment le plus utile ne permet pas d'aboutir à une autre conclusion ».

L'exception soulevée par la partie adverse n'est pas accueillie.

Sur le fond

1. Le RGPD dispose notamment comme 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 ».

2. Le considérant 26 du RGPD précise ce qui suit :

- « Il y a lieu d'appliquer les principes relatifs à la protection des données à toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable. Les données à caractère personnel qui ont fait l'objet d'une pseudonymisation et qui pourraient être attribuées à une personne physique par le recours à des informations supplémentaires devraient être considérées comme des informations concernant une personne physique identifiable. Pour déterminer si une personne physique est identifiable, il convient de prendre en considération l'ensemble des moyens raisonnablement susceptibles d'être utilisés par le responsable du traitement ou par toute autre personne pour identifier la personne physique directement ou indirectement, tels que le ciblage. Pour établir si des moyens sont raisonnablement susceptibles d'être utilisés pour identifier une personne physique, il convient de prendre en considération l'ensemble des facteurs objectifs, tels que le coût de l'identification et le temps nécessaire à celle-ci, en tenant compte des technologies disponibles au moment du traitement et de l'évolution de celles-ci. Il n'y a dès lors pas lieu d'appliquer les principes relatifs à la protection des données aux informations anonymes, à savoir les informations ne concernant pas une personne physique identifiée ou identifiable, ni aux données à caractère personnel rendues anonymes de telle manière que la personne concernée ne soit pas ou plus identifiable. Le présent règlement ne s'applique, par conséquent, pas au traitement de telles informations anonymes, y compris à des fins statistiques ou de recherche ».

3. Les articles 22 et 32 de la Constitution disposent, quant à eux, comme suit :

- « Article 22 : Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit » ;

- « Article 32 : Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 ».

4. La loi du 30 juillet 2018 dispose notamment comme suit :

- « Article 2 : La présente loi s'applique à tout traitement de données à caractère personnel, automatisé en tout ou en partie, ainsi qu'au traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier. 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, ci-après "le Règlement", s'applique également au traitement de données à caractère personnel visés aux articles 2.2.a) et 2.2.b) du Règlement » ;

- « Article 26 : Pour l'application du présent titre, 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 "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;

[...]

5° “pseudonymisation” : le traitement de données à caractère personnel de telle façon que celles-ci ne puissent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires, pour autant que ces informations supplémentaires soient conservées séparément et soumises à des mesures techniques et organisationnelles afin de garantir que les données à caractère personnel ne sont pas attribuées à une personne physique identifiée ou identifiable » ;

- « Article 33 : § 1^{er}. Le traitement est licite si :
- 1° il est nécessaire à l'exécution d'une mission effectuée par une autorité compétente pour les finalités énoncées à l'article 27 ; et
 - 2° s'il est fondé sur une obligation légale ou réglementaire.

§ 2. L'obligation légale ou réglementaire régit au moins les catégories de données à caractère personnel devant faire l'objet d'un traitement et les finalités du traitement ».

5. Enfin, le décret du 30 mars 1995 dispose notamment comme suit :

- « Article 4 : “§ 1^{er}. Le droit de consulter un document administratif d'une entité et d'en recevoir copie consiste en ce que chacun, selon les conditions prévues par le présent décret, peut prendre connaissance sur place de tout document administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie, selon les modalités arrêtées par le Gouvernement.

Pour les documents à caractère personnel, le demandeur doit justifier d'un intérêt” ;

- « Article 5 : § 1^{er}. 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, si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants :

[...]

2° les libertés et les droits fondamentaux des administrés ;

[...]

§ 2. L'entité ou l'autorité administrative régionale ou 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 ;

2° à une obligation de secret instaurée par une loi ou par un décret ;

[...]

§ 3. L'entité 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 ;

[...]

§ 4. Lorsque, en application des paragraphes 1^{er} à 3, un document administratif ne doit ou ne peut être soustrait que partiellement à la consultation, l'explication ou la communication sous forme de copie, celles-ci sont limitées à la partie restante ».

Les documents dont la communication a été demandée à la partie requérante consistent en deux listes d'adresses de biens immeubles, à l'exclusion de toute autre indication. Les propriétaires ne sont donc pas directement identifiés.

Or, comme rappelé ci-dessus, le RGPD précise qu'« on entend par [...] “données à caractère personnel”, toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable » et qu'« 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 ».

Comme le précise son considérant 26, « Pour déterminer si une personne physique est identifiable, il convient de prendre en considération l'ensemble des moyens raisonnablement susceptibles d'être utilisés par le responsable du traitement ou par toute autre personne pour identifier la personne physique directement ou indirectement, tels que le ciblage » et « Pour établir si des moyens sont raisonnablement susceptibles d'être utilisés pour identifier une personne physique, il convient de prendre en considération l'ensemble des facteurs objectifs, tels que le coût de l'identification et le temps nécessaire à celle-ci, en tenant compte des technologies disponibles au moment du traitement et de l'évolution de celles-ci ».

En l'espèce, la partie requérante soutient que l'adresse de l'immeuble constitue une donnée à caractère personnel dès lors que, selon elle, le propriétaire est identifiable, au moins par recoupement.

Pour appuyer ses dires, elle estime que cette identification est possible par exemple à partir du nom figurant sur la boîte aux lettres, par l'utilisation d'annuaires « inversés » ou grâce aux données figurant dans le « géoportail » de la Région wallonne.

En ce qui concerne le nom figurant sur la boîte aux lettres de l'immeuble, le moyen n'est pas probant pour identifier le propriétaire de l'immeuble dès lors que celui-ci est inoccupé ou abandonné, ce qui implique que personne n'y est domicilié.

L'utilisation d'annuaires « inversés » ne permet pas plus l'identification du propriétaire d'un immeuble inoccupé ou abandonné dans lequel celui-ci ne

maintient pas de ligne téléphonique fixe et active. En tout état de cause, serait-ce même le cas, les sites électroniques d'annuaire « inversé » ne permettent pas de connaître le nom d'un abonné uniquement à partir de l'adresse.

Enfin, si, comme le souligne la partie requérante, le « géoportail » de la Région wallonne comprend un « catalogue » des permis d'urbanisation ou de lotissement, celui-ci permet tout au plus une surimpression des cartes de ces permis sur celles du « géoportail ». En revanche, aucune identité des propriétaires d'immeubles n'y est détectable.

Partant, dès lors qu'il n'est pas établi qu'un recoupement est possible à partir de la seule adresse du bien, en prenant « en considération l'ensemble des moyens raisonnablement susceptibles d'être utilisés [...] par toute autre personne pour identifier la personne physique directement ou indirectement », il ne peut être conclu que les deux listes dont l'accès est sollicité contiennent des données à caractère personnel au sens des dispositions précitées. En conséquence, la partie adverse n'a pas violé les dispositions visées au moyen relatives à de telles données en ordonnant que les deux listes litigieuses soient communiquées au demandeur d'accès.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VII. Deuxième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Un deuxième moyen est pris de :

- « • la violation de l'article 4 du décret du 30 mars 1995 [...] ;
- la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ;
- du défaut de motifs pertinents, adéquats et légalement admissibles ;
- de l'excès de pouvoir ».

La partie requérante reproche, en substance, à la décision attaquée de ne pas se prononcer sur l'existence d'un intérêt à la demande, dans le chef du demandeur d'accès, alors que l'article 4 du décret du 30 mars 1995 prévoit que le demandeur doit justifier d'un intérêt pour obtenir l'accès à un document à caractère personnel.

En réplique, elle considère que le fait pour des propriétaires, personnes physiques facilement identifiables, de laisser inoccupé un bâtiment constitue un « comportement » qui « peut causer préjudice dans le contexte sociétal actuel, qui

ressort notamment des médias, sous des titres divers, parfois racoleurs ». Elle joint, à cet égard, quelques articles de presse critiquant ces propriétaires.

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir que le demandeur d'accès n'a pas justifié son intérêt personnel à se voir communiquer les deux listes et que la CADA n'a pas examiné cette question, fût-ce en germe. Elle ajoute qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de prendre position sur cette question en lieu et place de la partie adverse.

VII.2. Examen

L'article 4, § 1^{er}, du décret du 30 mars 1995 dispose comme suit :

« Le droit de consulter un document administratif d'une entité et d'en recevoir copie consiste en ce que chacun, selon les conditions prévues par le présent décret, peut prendre connaissance sur place de tout document administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie, selon les modalités arrêtées par le Gouvernement.

Pour les documents à caractère personnel, le demandeur doit justifier d'un intérêt ».

Il ressort de l'examen du premier moyen que les deux listes dont le demandeur d'accès sollicite la communication ne peuvent être qualifiées de « documents à caractère personnel ». Partant, celui-ci n'était pas tenu de justifier d'un intérêt personnel à sa demande.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VIII. Troisième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

Un troisième moyen est pris de :

- « • la violation des articles 16 et 149 de la Constitution ;
• la violation de l'article 6 du décret du 30 mars 1995 ;
• la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ;
• du défaut de motifs pertinents, adéquats et légalement admissibles ;
• de l'excès de pouvoir ».

La partie requérante soutient que la décision litigieuse fait « primer les critères prévus par l'article 6 du décret du 30 mars 1995 [...] » sur l'article 16 de la

Constitution qui garantit le droit de propriété, pourtant invoqué dans sa note de défense. Elle y voit une « violation » de l'article 159 de la Constitution et du principe général de la hiérarchie des normes.

Elle estime, par ailleurs, que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en décidant que les listes litigieuses ne sont pas des documents inachevés ou incomplets au sens du décret du 30 mars 1995.

En réplique, elle précise « qu'elle ne critique pas seulement la motivation de la décision intervenue mais également l'erreur manifeste d'appréciation commise ».

VIII.2. Examen

En ce qu'il est pris de la violation des articles 16 et 159 de la Constitution, le moyen est irrecevable, la partie requérante n'expliquant pas en quoi la motivation de la décision attaquée ferait « primer les critères prévus par l'article 6 du décret du 30 mars 1995 » sur cet article 16, soit sur la protection du droit de propriété.

Pour le surplus, la décision attaquée est motivée comme suit, en réponse à l'argument de la partie requérante relatif au caractère inachevé ou incomplet des documents demandés :

« 5. La partie adverse invoque l'exception 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^o, du CDLD. Elle explique que l'inventaire de 2018 réalisé par le service Logement est en cours de vérification.

6. La Commission rappelle que, selon sa jurisprudence, le 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.

Cette exception légale doit réunir deux conditions cumulatives. Le document doit être inachevé, d'une part, et être source de méprise ou malentendu, d'autre part.

La Commission estime que le fait que le document soit en constante évolution, comme le soutient la partie adverse, ne peut pas raisonnablement permettre de considérer qu'il serait par conséquent nécessairement inachevé. En effet, tout registre est amené à évoluer, ce qui ne doit pas avoir pour effet de s'opposer à son caractère achevé, et à sa publicité, le cas échéant, à un moment donné.

Pour le surplus, la Commission n'aperçoit pas en quoi ce document, présenté sous forme de tableau, serait inachevé, puisqu'il est bien abouti par rapport au dernier relevé effectué par le service Logement, même si celui-ci n'a pas été actualisé depuis lors.

Enfin, la partie adverse ne convainc pas en quoi le requérant pourrait se méprendre sur la portée de ce document. Une mise en contexte du document avec l'année visée et un avertissement sur le fait qu'il n'a pas encore été entièrement vérifié ou actualisé permettrait à la partie requérante d'éviter tout malentendu.

7. Quant au fichier listant les immeubles soumis à l'application de la taxe sur les immeubles bâtis inoccupés, établi par le service de taxation pour l'année 2020, il est terminé, de sorte que l'exception relative au document inachevé et source de méprise ne s'applique également pas.

Enfin, le fait que les deux listes ne sont pas identiques n'est nullement, comme le prétend la partie adverse, à l'origine d'une source de méprise, puisqu'il suffit qu'elle informe la partie requérante de la date de mise à jour des documents pour que celle-ci puisse comprendre les différences entre ceux-ci ».

Il ressort de cette motivation que la CADA a examiné les conditions d'application de l'exception prévue à l'article L3231-3, alinéa 1^{er}, 1^o, du CDLD et a estimé qu'elles n'étaient pas remplies. Ce faisant, elle a exprimé les motifs pour lesquels les documents litigieux ne peuvent pas être considérés comme inachevés ou incomplets et ne s'est pas contentée de renvoyer la partie requérante à la possibilité d'accompagner sa communication d'une explication relative au caractère incomplet du document émanant du service Logement. Par ailleurs, l'erreur manifeste d'appréciation qui aurait été commise, selon la partie requérante, n'est pas démontrée, une liste des bâtiments inoccupés étant, par nature, appelée à évoluer.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

IX. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Il n'y a pas lieu de maintenir la confidentialité des deux listes sollicitées.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 9 avril 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly