

REGION DE BRUXELLES-CAPITALE
COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

AVIS

donné par la Commission régionale d'accès aux documents administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale en sa séance du 3 octobre 2003, où étaient présents :

Monsieur M. LEROY, Président,
Messieurs M. ARTIGES et F. GOSELIN,
Membres effectifs :
Mesdames V. GORET et H. VAN ONGEVALLE,
Membres suppléants :
Monsieur A. VON ZUR MUHLEN, Secrétaire

Sur la demande de Monsieur Dominique BASTENIER, domicilié Boulevard Machtens 157/44, à 1080 Bruxelles, introduite le 11 septembre 2003.

IL QUANT AUX FAITS

1. Monsieur Dominique BASTENIER est fonctionnaire général à la Société de Développement de la Région de Bruxelles-Capitale (S.D.R.B.)¹.

Dans le cadre d'une procédure disciplinaire apparemment entamée à son égard, il interpelle le Président de la S.D.R.B. par courrier du 24 juillet 2003²:

«Note à Monsieur Claude PAELINCK, Président, et Monsieur Kris DE NYS, Administrateur délégué

Concerne : Application de l'ordonnance régionale du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration et de l'article 32 de la Constitution

J'ai dû malheureusement constater qu'en violation des droits de la défense, des documents relatifs à la procédure disciplinaire ayant été entreprise à mon encontre m'ont été dissimulés.

Dans le cadre d'une éventuelle procédure devant les instances juridictionnelles compétentes et en application des dispositions légales reprises sous rubrique, je vous prie de bien vouloir me communiquer une copie (photocopie) de la totalité des

¹ Pièce 4, p. 2.

² Pièce n°1.

documents administratifs et des documents à caractère personnel définis comme suit par l'article 3 de l'ordonnance régionale précitée : (...)

Il s'agit plus particulièrement, sans que la liste reprise ci-après soit limitative, des documents suivants :

- dans le cadre de la procédure disciplinaire et dans celui de ma « réaffectation » :
 - la lettre du 12 juillet 2002 adressée à Madame le Gouverneur de Bruxelles-Capitale par Madame FRANCO, administratrice générale ;
 - la lettre du 5 août 2002 adressée par Monsieur PAELINCK, Président, à Madame le Gouverneur ;
 - la lettre du 2 septembre 2002 de Madame le Gouverneur adressée à la SDRB ;
 - tous les documents administratifs à caractère personnel et tous les documents administratifs ou notes distribués aux membres du conseil de direction et aux membres du conseil d'administration dans le cadre de la procédure disciplinaire ou dans celui de ma « réaffectation » (ainsi par exemple, tous les documents ou notes distribués pour ou lors des conseils d'administration des 28 février, 4 avril et 18 juillet 2003) ;
 - tous les extraits de procès-verbaux du conseil de direction, du bureau exécutif et du conseil d'administration relatifs à ma procédure disciplinaire ou à celle de ma « réaffectation » (confidentiels ou non) ;
 - tous autres documents administratifs ou documents à caractère personnel au sens de l'ordonnance régionale susvisée en possession de la SDRB dont je n'ai pas reçu de copie répertoriée dans le classeur à moi remis au cours du mois de juin 2002 et lors du transmis du 17 septembre 2002 ;

- dans le cadre général et dans celui des plaintes des membres du personnel s'opposant à ma reprise de fonction à la direction générale des services généraux :
 - tous les documents administratifs, tous les documents à caractère personnel, notes ou lettres détenus par les organes ou préposés de la SDRB depuis le 1^{er} avril 2002 me concernant personnellement et dont je ne suis pas en possession d'une copie. »

2. Le 28 juillet 2003, le Président de la S.D.R.B. répond à Monsieur BASTENIER qu'il « demande aux services d'examiner (sa) demande et d'y répondre dans les meilleurs délais, compte tenu cependant de l'absence de nombreux collaborateurs en cette période de vacances annuelles et du fait que la plupart de nos dossiers se trouvent actuellement dans des caisses en prévision des travaux d'embellissement du siège social qui ont lieu au mois d'août »³.

3. Par courrier du 5 septembre 2003, le Président de la S.D.R.B. communique au plaignant certains des documents qu'il avait demandés :

³ Pièce 2.

« (...) En réponse à votre demande, vous voudrez bien trouver, ci-joint, une copie de :

- la lettre du 12 juillet 2002 adressée à Madame la Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale par Madame FRANCO. L'annexe à cette lettre n'est pas jointe à la présente : il s'agit du texte du procès-verbal de votre audition du 17 juin 2002 devant le conseil de direction, tel que vous l'avez vous-même modifié et transmis à Madame FRANCO par note du 4 juillet 2002 (annexe 1) ;
- la lettre du 5 août 2002 adressée par le Président de la SDRB à Madame la Gouverneur (annexe 2) ;
- la lettre du 2 septembre 2002 de Madame la Gouverneur adressée à la SDRB ainsi que ses annexes. Vous voudrez bien noter que lesdites annexes vous ont été communiquées avec d'autres documents par une note de Madame FRANCO du 17 septembre 2002/Réf : 82574 (annexe 3).

Après avoir examiné votre demande et avoir mis en balance les intérêts en présence, nous ne pouvons vous donner accès comme vous le demandez à « tous les documents à caractère personnel et tous les documents administratifs ou notes distribués aux membres du conseil de direction et aux membres du conseil d'administration dans le cadre de la procédure disciplinaire ou dans celui de votre « réaffectation » (ainsi par exemple, tous les documents ou notes distribués pour ou lors des conseils d'administration des 28 février, 4 avril et 18 juillet 2003) » et à « tous les extraits de procès-verbaux du conseil de direction, du bureau exécutif et du conseil d'administration relatifs à (votre) procédure disciplinaire ou à celle de (votre) réaffectation » (confidentiels ou non) », dans la mesure où cela porterait atteinte aux secrets des délibérations du conseil d'administration et du conseil de direction de la SDRB qui en l'espèce ont fait l'objet d'un scrutin secret.

Ce motif de refus visé à l'article 10, §2, 3^o, de l'ordonnance du 30 mars 1995 et qui s'applique également aux organes de gestion des établissements publics, est d'autant plus légitime dans le cas d'espèce que nous avons déjà pris le soin de vous transmettre antérieurement les éléments qui ont été pris en considération pour motiver la décision du conseil de direction et du conseil d'administration.

Quant à votre demande d'avoir accès à ce que vous désignez comme des « plaintes des membres du personnel d'opposant à votre reprise de fonction à la direction générale des services généraux », nous estimons, après avoir mis en balance votre droit général à l'information et la protection de la confidentialité des opinions communiquées librement et à titre confidentiel par des membres du personnel de la SDRB à son autorité, ne pas pouvoir à ce stade, vous en faire part afin de ne pas porter atteinte à l'anonymat que ces personnes ont désiré garder.

Par ailleurs, concernant votre demande d'avoir accès aux documents que vous désignez « dans un cadre général et dans celui des plaintes des membres du personnel s'opposant à votre reprise de fonction à la direction générale des services généraux », comme « tous les documents administratifs, tous documents à caractère personnel, notes, (...) détenus par les organes ou préposés de la SDRB depuis le 1^{er} avril 2002 vous concernant personnellement et dont (vous n'êtes) pas en possession d'une copie », nous ne pouvons également vous en donner copie dans la mesure où après avoir mis

les intérêts en balance nous estimons qu'il s'agit de documents administratifs dont la divulgation serait une source de méprise, les seuls documents existant qui répondent pour peu au descriptif précité sont des documents de travail qui sont pour l'heure inachevés ou incomplets »⁴.

4. Apparemment, au terme de la « *longue procédure disciplinaire* » intentée à l'encontre du plaignant, les organes compétents ont décidé qu'il n'y avait pas lieu de prononcer de sanction⁵.

5. Par courrier du 11 septembre 2003, Monsieur Dominique BASTENIER a saisi la S.D.R.B. d'une demande de reconsidération et la Commission régionale d'accès aux documents administratifs d'une demande d'avis sur base de l'article 20 de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration⁶.

II. MOTIFS DU REFUS DE COMMUNICATION DES DOCUMENTS⁷

1) *En ce qui concerne d'une part tous les documents administratifs à caractère personnel et tous les documents administratifs ou notes distribués aux membres du conseil de direction et aux membres du conseil d'administration dans le cadre de la procédure disciplinaire ou dans celui de la « réaffectation » (ainsi par exemple, tous les documents ou notes distribués pour ou lors des conseils d'administration des 28 février, 4 avril et 18 juillet 2003), et, d'autre part, tous les extraits de procès-verbaux du conseil de direction, du bureau exécutif et du conseil d'administration relatifs à la procédure disciplinaire ou à celle de la « réaffectation » (confidentiels ou non) :*

La communication de ces documents porterait atteinte au secret des délibérations du conseil d'administration et du conseil de direction, qui, en l'espèce, ont fait l'objet d'un scrutin secret (art. 10, §2, 3°, de l'ordonnance).

En outre, les éléments qui ont été pris en considération pour motiver la décision du conseil de direction et du conseil d'administration ont déjà été transmis antérieurement au plaignant dans le cadre de la procédure disciplinaire.

2) *En ce qui concerne le cadre général et le cadre des plaintes des membres du personnel s'opposant à la reprise de fonction du plaignant à la direction générale des services généraux :*

Cette communication est refusée pour préserver l'anonymat des membres de la S.D.R.B. qui ont fait part, à titre confidentiel, de leur opinion à la direction.

⁴ Pièce 3.

⁵ Pièce 4, p. 4, *in fine*.

⁶ Pièce 4.

⁷ Pièce 3.

3) En ce qui concerne, dans le cadre général précité, tous les documents administratifs, tous les documents à caractère personnel, notes ou lettres détenus par les organes ou préposés de la SDRB depuis le 1^{er} avril 2002 concernant personnellement le plaignant et dont il n'est pas en possession d'une copie :

La divulgation de ces documents serait source de méprise, dans la mesure où il s'agit de documents de travail inachevés ou incomplets.

III. EXPOSE DES GRIEFS RELEVES PAR LE PLAIGNANT⁸

1. Dans la mesure où la S.D.R.B. n'est pas légalement soumise au secret professionnel, l'interprétation qu'elle fait de l'article 10, §2, 3°, de l'ordonnance du 30 mars 1995 précitée vide cette disposition de toute signification.

Les notions reprises dans l'ordonnance sont similaires à celles contenues dans la loi fédérale, de sorte que la notion de documents administratifs doit être comprise dans un sens large et vise notamment « toutes informations disponibles, dossiers, contrats, études, circulaires, statistiques, rapports, etc. ».

Se basant sur les travaux parlementaires, le plaignant précise que l'article 10, §§2 et 3, de l'ordonnance précitée, a pour but de protéger l'intérêt de la Région en tant que collectivité politique, mais que tout document lié au processus décisionnel des autorités administratives, en particulier lorsqu'une décision a été prise, est soumis à publicité.

2. L'autorité mise en cause étend « de manière significative la portée des exceptions circonscrites dans les travaux parlementaires », et le refus de communiquer au plaignant « la motivation de la décision du conseil de direction le concernant viole la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs et les droits de la défense »⁹.

3. L'affirmation selon laquelle le document remis en séance du conseil d'administration du 18 juillet 2003 par l'administratrice générale Madame FRANCCQ serait incomplet, paraît peu vraisemblable, puisqu'il serait étonnant que l'administratrice générale et le conseil d'administration prennent leur décision sur base de documents inachevés ou incomplets. En tout état de cause, l'ordonnance précitée vise les documents qui revêtent une importance pour la prise de décision ou ont contribué à cette dernière.

⁸ Pièce 4.

⁹ Pièce 4, p. 2.

La lettre de notification au Gouverneur du 4 juin 2003 relative à la décision du conseil d'administration du 4 avril 2003 n'est pas visée par « l'article 10, §, 3° » (sic.) de l'ordonnance.

4. Il n'appartient pas à l'autorité administrative, dans le cadre d'une procédure disciplinaire, de décider souverainement les pièces qu'elle communique ou non à l'intéressé sous peine de violer les droits de la défense. Ces derniers seraient également mis à mal du fait que l'autorité refuse de transmettre au plaignant les avis de l'expert juridique du conseil de direction, qui aurait été entendu par ce dernier juste avant sa délibération du 10 décembre 2002.

Le plaignant se réfère à ce propos à un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁰, selon lequel l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme est violé dans la mesure où l'audience devant la Cour de cassation se termine sur les conclusions de l'avocat général tendant au rejet du pourvoi, alors que le requérant ne peut répondre à ces conclusions.

IV. EXAMEN

1. Portée de l'avis sollicité

1. Il résulte de la lettre du 5 septembre 2003¹¹, que parmi les informations sollicitées par le plaignant, seuls les documents suivants n'ont pas été transmis par l'autorité :

1) Dans le cadre de la procédure disciplinaire et dans celui de la « réaffectation » :

- tous les documents administratifs à caractère personnel et tous les documents administratifs ou notes distribués aux membres du conseil de direction et aux membres du conseil d'administration dans le cadre de la procédure disciplinaire ou dans celui de sa « réaffectation » (ainsi par exemple, tous les documents ou notes distribués pour ou lors des conseils d'administration des 28 février, 4 avril et 18 juillet 2003) ;
- tous les extraits de procès-verbaux du conseil de direction, du bureau exécutif et du conseil d'administration relatifs à sa procédure disciplinaire ou à celle de sa « réaffectation » (confidentiels ou non) ;
- tous autres documents administratifs ou documents à caractère personnel au sens de l'ordonnance régionale susvisée en possession de la SDRB dont il n'a pas reçu de copie répertoriée dans le classeur remis au cours du mois de juin 2002 et lors du transmis du 17 septembre 2002 ;

¹⁰ Affaire *Borgers/Belgique*, n°39/1990/230/296, du 30 octobre 1991.

¹¹ Pièce 3.

2) Dans le cadre général et dans celui des plaintes des membres du personnel s'opposant à la reprise de fonction à la direction générale des services généraux :

- tous les documents administratifs, tous les documents à caractère personnel, notes ou lettres détenus par les organes ou préposés de la SDRB depuis le 1^{er} avril 2002 concernant personnellement le plaignant et dont il ne possède pas de copie.

2. Dans la mesure où certains documents ont été transmis au plaignant, la présente demande d'avis se limite à la question de savoir si les documents actuellement refusés, auraient dû être communiqués au plaignant¹².

2. Analyse

1. A plusieurs reprises, le plaignant fait état d'une violation des droits de la défense ou de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Il convient toutefois de rappeler que la mission de la Commission se limite à vérifier si des documents administratifs doivent ou non être communiqués aux administrés, de sorte que son contrôle ne s'étend ni au respect des droits de la défense compte tenu des différents aspects que recouvre cette notion (audition, assistance d'un conseil, délai raisonnable,...), ni à toute autre réglementation ou principes étrangers à la publicité de l'administration.

Si le requérant estime que ses droits de la défense ou la loi relative à la motivation formelle ont été méconnus en l'espèce, il lui appartient de contester la régularité de l'éventuelle décision devant le Conseil d'Etat.

2. Pour fonder son refus à l'égard de la première catégorie de documents visée *supra*, la S.D.R.B. invoque l'article 10, §2, 3^o, de l'ordonnance, selon lequel « l'autorité administrative régionale ou non régionale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication (...) si la publicité porte atteinte (...) au secret des délibérations du Gouvernement et autorités responsables relevant du pouvoir exécutif régional ou auxquelles une autorité régionale est associée ». Sont ainsi visés, au niveau fédéral, le comité de gestion de l'I.N.A.M.I. ou le comité de concertation¹³.

Il apparaît des missions de la S.D.R.B. que celle-ci, en sa qualité d'exécutant de la politique économique de la Région créé par cette dernière et soumis au contrôle du Gouvernement, doit être considérée comme une « autorité responsable relevant du pouvoir exécutif régional » au sens de l'ordonnance.

¹² C.A.D.A., avis n°008/99 du 21 octobre 1999.

¹³ F. JONGEN, « La publicité de l'administration », *J.T.*, 1995, p. 783 n°49.

Il s'ensuit que c'est à bon droit que la S.D.R.B. a refusé de transmettre au plaignant la première catégorie de documents dont il sollicitait copie.

3. En ce qui concerne l'anonymat invoqué par la S.D.R.B., l'ordonnance précise expressément que la communication d'un document peut être refusée si la demande concerne un avis ou une opinion communiqué librement et à titre confidentiel à l'autorité¹⁴.

Dans ce contexte, la S.D.R.B. pouvait valablement refuser de communiquer les documents litigieux.

En outre, le refus de communication peut également s'appuyer sur l'article 10, §1^{er}, 8^o, de l'ordonnance, selon lequel l'autorité peut rejeter la demande de communication lorsqu'elle constate que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection du « *secret de l'identité de la personne qui a communiqué le document ou l'information à l'autorité administrative à titre confidentiel pour dénoncer un fait punissable* ».

4. A l'instar de l'exception visant l'anonymat, les documents inachevés ou incomplets figurent à l'article 10, §3, et constituent un des motifs pour lesquels la communication peut être refusée.

S'agissant du rapport du juriste de la S.D.R.B. invoqué par le plaignant, la Commission considère qu'il s'agit d'un document confidentiel au sens de l'article 10, §3, 2^o, de l'ordonnance, dont la communication pouvait être refusée en l'espèce.

Pour le reste, le plaignant a sollicité la copie des documents en des termes tellement larges, que la Commission estime que la S.D.R.B. pouvait en refuser la communication sur base de l'article 10, §3, 4^o.

5. Enfin, s'agissant de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme invoqué par le requérant, il faut préciser que, même si cette question demeure controversée à l'heure actuelle, cette disposition n'est pas applicable dans le cadre du contentieux de la fonction publique¹⁵, et ne trouve donc pas à s'appliquer en l'espèce.

INVENTAIRE

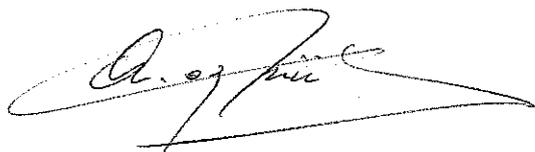
¹⁴ Art. 10, §3, 2^o.

¹⁵ B. LOMBAERT, *La convention européenne des droits de l'homme dans le contentieux de la fonction publique belge*, Némésis-Bruylant, 2001, p. 23.

1. Note de Monsieur BASTENIER adressée au président et à l'administrateur de la S.D.R.B. le 24 juillet 2003 ;
2. Réponse du président de la S.D.R.B. du 28 juillet 2003 ;
3. Réponse complémentaire du président et de l'administrateur de la S.D.R.B. du 5 septembre 2003 ;
4. Demande d'avis adressée à la Commission d'accès aux documents administratifs le 11 septembre 2003 (reçue le 17 septembre d'après le cachet).
5. Demande de reconsidération du 11 septembre 2003.

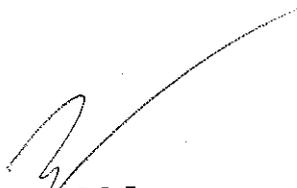
Pour la Commission,

Le Secrétaire,



A. von zur Mühlen

Le Président



M. Leroy