

Commission d'accès aux documents administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale

Avis (74.2013)

Article 20 de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration

Concerne : La demande d'accès à l'information concernant le cadre bilingue du SPRB, par degré linguistique et par administration, formulée par Monsieur Jean-Pierre BUELENS

Les faits

1. Le 21 juin 2013, Monsieur Jean-Pierre BUELENS, attaché - responsable de la Direction Tutelle CPAS, écrit au secrétaire d'Etat en charge de la Fonction publique, afin de lui demander de « préciser le nombre d'emplois prévus au cadre bilingue, par degré linguistique et par administration » et « au sein de ces administrations quelles sont les directions 'bilingues' ».

Dans son courrier, il fait référence à des déclarations du secrétaire d'Etat, « concernant l'approbation, en première lecture, par le gouvernement du nouveau statut administratif des membres du personnel et du nouveau cadre organique » et il indique que, disposant du brevet linguistique délivré par le SELOR, il « rempli[t] donc une condition supplémentaire pour éventuellement pouvoir présenter [sa] candidature à un emploi de directeur du cadre bilingue ».

2. Le 19 juillet 2013, le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique répond, en substance, qu'« il est plus aisé d'obtenir ce genre de renseignements auprès [du] service GRH », qu'il ne peut rien dire de plus que ce que Monsieur BUELENS indiquait déjà dans son courrier, « à savoir que le cadre bilingue est composé de 10 % de francophones et de 10 % de néerlandophones sur le total des emplois à considérer ». Le secrétaire d'Etat précise que « lorsque le Gouvernement déclare vacant un emploi, il ne lui attribue pas d'emblée un rôle linguistique », mais qu'« il appartient à l'administration de veiller au respect des cadres linguistiques au moment de la proposition de nomination ».

3. Le 23 juillet 2013, Monsieur BUELENS s'adresse au secrétaire général, afin d'obtenir « le nombre d'emplois de directeur au cadre bilingue actuel du SPRB et sa ventilation par administration et degré linguistique », ainsi qu'une « réponse similaire pour le futur cadre qui entrera en vigueur le 01/01/2014 ».

4. Le 3 septembre 2013, le secrétaire général adresse à Monsieur BUELENS un courrier faisant état des informations suivantes, relatives à la répartition linguistique des emplois du 3^{ème} degré (directeur – ingénieur-directeur) :

1. Cadre actuel

Degré linguistique	Nbre cadre organique	Agents FR	Agents NL	Francophones bilingues	Néerlandophones bilingues
Degré 3	60	24	24	6	6

2. Futur cadre

Degré linguistique	Nbre cadre organique	Agents FR	Agents NL	Francophones bilingues	Néerlandophones bilingues
Degré 3	64	26	26	6	6

5. Le 16 septembre 2013, le conseil de Monsieur BUELENS adresse un courrier au secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, expliquant la situation de son client, qui exerce depuis trois ans une fonction de chef de service (direction de la tutelle sur les CPAS), sans qu'une allocation pour exercice de fonctions supérieures ne lui ait été accordée et qui envisage de poser sa candidature à un emploi de directeur au cadre bilingue.

Le conseil de Monsieur BUELENS demande qu'on lui précise « le nombre d'emplois prévus au cadre bilingue par degré linguistique et par administration » et qu'on lui indique « au sein de ces administrations quelles sont les directions bilingues ».

6. Le 24 septembre 2013, le conseil de Monsieur BUELENS adresse un nouveau courrier au secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, prenant acte de la réponse apportée par le secrétaire général, mais demandant « de plus amples précisions », à savoir qu'on lui indique précisément « les directions bilingues par département, ainsi que les emplois affectés ou vacants ».

7. Ce courrier étant resté sans réaction, le conseil de Monsieur BUELENS le considère comme un refus et adresse au secrétaire général et au secrétaire d'Etat une demande de reconsidération, par un courrier recommandé le 6 décembre 2013. Il saisit parallèlement la Commission d'accès aux documents administratifs.

8. Le secrétaire de la CADA a invité l'autorité administrative à formuler ses observations sur cette demande d'accès aux documents administratifs. Par un courriel du 16 décembre, les observations suivantes ont été adressées à la CADA :

« Le secrétaire d'Etat a répondu à M. Buelens par courrier daté du 19 juillet 2013 que le nombre d'emplois bilingues par degré de la hiérarchie (les trois premiers) était fixé par les cadres linguistiques à hauteur de 20% des emplois prévus à ces degrés. Suivant le nouveau cadre organique qui entre en vigueur le 1/01/2014 cela donne :

- o 1^{er} degré (A7 > A5) : 1 FR bilingue et 1 NL bilingue
- o 2^{ème} degré (A4) : 2 FR bilingues et 2 NL bilingues
- o 3^{ème} degré (A3) : 6 FR bilingues et 6 NL bilingues

Par même courrier, le secrétaire d'Etat signalait que la « localisation » de ces emplois ne relevait pas de sa compétence. Tenant compte du fait que l'organigramme est une compétence exclusive du conseil de direction, le secrétaire d'Etat invitait M. Buelens à prendre langue avec la GRH pour obtenir les éclaircissements demandés.

Suite à la mise en demeure de l'avocat de M. Buelens, le secrétaire d'Etat demandait à la Direction Service Juridique de désigner un avocat en vue de répondre à la demande. Cette instruction n'a pas été suivie d'effet. Nous venons de réitérer notre demande d'exécution. »

LA RECEVABILITE DE LA DEMANDE

L'article 20 de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration dispose :
« Lorsque le demandeur rencontre des difficultés pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif en vertu de la présente ordonnance, il peut adresser à l'autorité administrative régionale concernée une demande de reconsidération. Au même moment, il demande à la Commission d'émettre un avis ».

En l'occurrence, la demande d'avis a été adressée à la CADA, par un courrier recommandé du 6 décembre 2013, au même moment que la demande de reconsidération adressée à l'autorité administrative (pièce n° 7).

La demande est recevable.

EXAMEN DE LA DEMANDE

1. Les demandes d'informations formulées par Monsieur BUELENS ont été partiellement satisfaites.

Il connaît à présent le nombre d'emplois francophones, d'emplois néerlandophones et d'emplois bilingues (FR et NL) du troisième degré, prévus tant au cadre actuellement en vigueur qu'au cadre qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

L'administration ne lui a pas encore indiqué, en revanche, la « localisation » des directions bilingues, ni les emplois affectés ou vacants.

2. La demande formulée par Monsieur BUELENS pose la question de la définition du « document administratif » auquel une publicité (passive) doit être donnée, dans les conditions et les limites définies par l'ordonnance du 30 mars 1995.

Selon l'article 3 de l'ordonnance précitée, « pour l'application de la présente ordonnance, il faut entendre par : « [...] 2° document administratif : toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose; [...] » (c'est la Commission qui souligne).

Initialement, le projet d'ordonnance définissait le document administratif comme suit :

« document administratif : toute information disponible présentée sous forme de document écrit, d'enregistrement sonore ou visuel y compris les données reprises dans le traitement automatisé de l'information, établie par les institutions visées à l'article 2, qui atteste soit l'existence d'une décision administrative, soit un acte ayant contribué à une décision administrative » (c'est la Commission qui souligne).

Mais, dans son avis, la section de législation du Conseil d'Etat a formulé l'observation suivante :

« La définition de la notion de "document administratif" figurant à l'article 3, 1°, en projet - qui deviendra l'article 3, 2°, s'il est donné suite à la suggestion formulée au point 1 - est énoncée en des termes plus restrictifs que la définition de la notion correspondante à l'article 1er, alinéa 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994. Une telle définition restrictive n'est pas en parfaite conformité avec la notion visée par le Constituant. Au cours des travaux préparatoires relatifs à l'article 24ter de la Constitution - l'actuel article 32 -, il a notamment été déclaré à ce sujet :

"Le terme 'document administratif' couvre toute information, sous quelque forme que ce soit, dont les autorités administratives disposent. Il doit être pris au sens large. Il concerne toutes les informations disponibles, quel que soit le support : documents écrits, enregistrements sonores et visuels y compris les données reprises dans le traitement automatisé de l'information. Les rapports, les études, même de commissions consultatives non officielles, certains comptes rendus et procès-verbaux, les statistiques, les directives administratives, les circulaires, les contrats et licences, les registres d'enquête publique, les cahiers d'examen, les films, les photos, etc. dont dispose une autorité sont en règle générale publics, sauf lorsqu'un des motifs d'exception doit être appliqué" (3).

Il ressort de cette citation que le Constituant a entendu définir en termes larges la notion de "document administratif". Il est dès lors recommandé de remplacer la définition de l'article 3, 1°, en projet, par une définition au sens de la loi du 11 avril 1994, rédigée comme suit : "document administratif : toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose" ».

3. La définition du « document administratif » semble, à première vue, plus large dans l'ordonnance, qu'elle ne semblait l'être dans l'esprit du Constituant ou qu'elle ne l'est dans d'autres législations (comme la législation fédérale) qui évoquent un « support » d'information (quel qu'il soit).

L'ordonnance du 30 mars 1995 vise directement « l'information », sans plus faire référence au support qui en constitue l'*instrumentum*. Pour autant, les dispositions relatives à la publicité passive n'ont pas pour effet d'imposer aux autorités administratives de *produire* de l'information, mais de mettre à la disposition du demandeur l'*information existante*, sous quelque forme que ce soit.

4. En l'occurrence, si l'autorité dispose d'un organigramme comportant les informations demandées par Monsieur BUELENS, sous quelque forme que ce soit, ce document doit lui être communiqué.

5. A supposer que l'autorité ne dispose pas d'un tel organigramme, en tant que support de l'information demandée, elle doit disposer des arrêtés de nomination des personnes actuellement affectées aux postes bilingues du troisième degré dans chaque administration. L'information demandée n'est, dans ce cas, peut-être pas contenue dans un *instrumentum* unique, mais elle existe éparpillée entre divers supports.

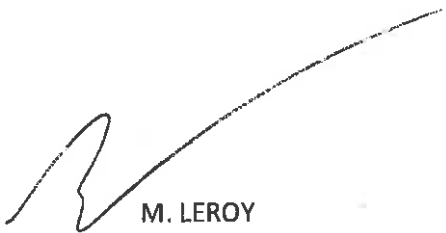
A cet égard, s'agissant d'informations à caractère personnel, le demandeur a démontré dans sa demande qu'il dispose d'un intérêt à y avoir accès, puisqu'il envisage de poser sa candidature à un emploi de directeur au cadre bilingue.

Conclusion

Si l'autorité dispose d'un ou de plusieurs organigrammes comportant les informations demandées par Monsieur BUELENS, sous quelque forme que ce soit, ces documents doivent lui être communiqués.

A défaut d'organigramme, les arrêtés de nomination des personnes affectées aux postes du troisième degré du cadre bilingue constituent des supports de l'information demandée par Monsieur BUELENS et doivent lui être communiqués.

Le présent avis a été donné par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 19 décembre 2013, sur rapport d'Elisabeth WILLEMART. Etaient présents : M. M. LEROY, président, Mmes L. TERRY et E. WILLEMART, membres et Mme K. MAERTEN, secrétaire.



M. LEROY
Président



K. MAERTEN
Secrétaire