



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

14 décembre 2020

AVIS n° 2020-159

CONCERNANT UNE QUESTION SUR
L'INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE 8, § 1 DU DÉCRET
ET ORDONNANCE CONJOINTS DU 16 MAI 2019
RELATIF À LA PUBLICITÉ DE L'ADMINISTRATION
DANS LES INSTITUTIONS BRUXELLOISES
CONCERNANT UNE BALANCE DES INTÉRÊTS
RELATIVE À LA PSEUDONYMIZATION DES NOMS DES
AGENTS SUR CERTAINS DOCUMENTS

(CADA/2020/148)

1. Aperçu

1.1. Par lettre recommandée du 13 novembre 2020, la Commune de Schaerbeek demande à la Commission d'accès aux documents administratifs une consultation dans le cadre de l'article 25, § 2, alinéa 2 du décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 'relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises' concernant une balance des intérêts relative à la pseudonymization des noms des agents sur certains documents. Sa demande d'avis s'exprime comme suit:

“Vous avez sans doute eu connaissance, par la presse, de nombreux faits d'agressions verbales voire physiques sur des agents administratifs constatateurs. En effet, plusieurs d'entre eux, qu'ils fassent partie d'administrations communales ou d'organismes tels que la STIB ou la SNCB, subissent des actes de violences suite à l'envoi des courriers indiquant leurs noms et prénoms. En conséquence à ces agressions, la SNCB a pris des mesures légalement prévues et certaines communes ont décidé d'identifier leurs agents par des numéros identifiants sur les courriers sortants.

Une demande de protection similaire a été soumise au sein de notre administration par l'ensemble des agents constatateurs et rédacteurs d'avis.

Cependant, cet impératif en termes de protection au travail et des données à caractère personnel, se trouve être en conflit avec les exigences stipulées dans l'article 8 du décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises qui nous impose l'identification (avec, entre autres, ses nom et prénom) de l'agent traitant.

L'idée serait de continuer à respecter très strictement le port du badge (tel qu'exigé par l'art. 3 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013) mais de ne plus indiquer précisément les noms et prénoms de l'agent rédacteur sur les courriers sortant ; toutefois, soyez assuré que le courrier renseignera des coordonnées de contact afin de répondre aux questions du citoyen ainsi que, bien évidemment, les modes de recours.

Il est certain que les agents, au cas où ils rencontreraient physiquement l'administré au moment même de la verbalisation, seront directement identifiés par le badge dont ils continueront à être porteurs. Nonobstant cela, la mention d'un numéro d'intervention en lieu et place des identités des agents sur les courriers permettra une forme de protection et favorisera

un sentiment de sécurité dans l'accomplissement de leur travail. En effet, la colère de l'administré derrière un courrier (ou via les réseaux sociaux) s'exprime plus vivement "qu'en direct". Par exemple, il arrive que le contrevenant profère insultes et menaces via le réseau social de l'agent ; qui est facilitée par l'indication du nom et du prénom de l'agent sur le courrier. Il arrive également qu'un citoyen se rende directement sur le lieu de travail des agents (lorsqu'ils exécutent leurs tâches administratives) à la recherche précisément de l'agent rédacteur du constat. Et ce, dans une humeur qui démontre que l'administré était à la recherche des agents en charge de son dossier dans un but animé par des représailles et non dans l'objectif de mieux comprendre sa situation.

Le service des Affaires juridiques de la Commune traite malheureusement trop de dossiers de ce type suivi de plaints de la Commune auprès du parquet.

Ainsi, si le courrier et le PV ne font mention que d'un numéro, le contact avec un collaborateur, quel qu'il soit, permettra au citoyen d'obtenir réponse à ses questions de manière objective. Une telle intervention servira donc de tampon entre l'administré et l'agent visé par le mécontentement.

Ainsi, une numérisation de l'identité de l'agent répondra à l'objectif poursuivi par l'article 8 précité car toute demande d'accès aux documents et d'informations complémentaires obtiendra un suivi. Par ailleurs, cette méthode aura pour avantage la centralisation des informations et permettra de faire en sorte que n'importe quel agent saura répondre aux questions afférentes aux dossiers de ses collègues.

Dans la mesure où le citoyen souhaiterait introduire une plainte (par ex: pour défaut d'impartialité ou autre) contre un agent, l'administration communale sera en mesure de déterminer aisément et rapidement quelle personne physique est liée à un numéro identifiant donné. La Commune pourra donc lui préciser si l'agent a bien été désigné/assermenté dans les conditions légales. En outre, lors d'une procédure de recours en justice, nous mettrons aussi ces informations non pseudonymisées à la disposition à première demande des Cours et Tribunaux.

Ainsi, vu l'absence de doctrine ou de décision des autorités de contrôle, le Collège des Bourgmestre et Echevins a décidé de solliciter votre avis dans le cadre de l'article 25, § 2, alinéa 2 du décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 relatif à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises quant à la possibilité de prévoir une pseudonymization des agents constatateurs et rédacteurs d'avis dans les courriers qui sortent de

l'hôtel communal. En effet, nous essayons d'allier les obligations de transparence avec la sécurité de nos agents et le RGPD.”

2. L'évaluation de la demande d'avis

2.1. La question de compétence

L'article 32 de la Constitution comprend une règle répartitrice de compétences. Il prévoit que chaque législateur est compétent pour réglementer de manière générale la publicité d'une administration en ce qui concerne ses propres services et instances. Par ailleurs, il appartient à chaque législateur de fixer, dans le cadre de sa compétence matérielle, les motifs d'exception valant pour toutes les autorités administratives, et donc également pour des autorités administratives autres que celles qui relèvent de la compétence du législateur concerné. La seule limitation à cette compétence est celle qui impose que les motifs d'exception relèvent de la compétence matérielle de l'autorité concernée. Il suffit que la publicité du document porte préjudice aux intérêts de l'autorité, aucun autre lien n'étant nécessaire entre le document administratif sur lequel porte le motif d'exception et l'autorité qui a fixé celui-ci. (C.E., avis L.38.943/2/V, 5 septembre 2005, *doc. parl. Parl. w.*, 2005-2006, n°309/1, 20-21 et C.E., avis n°39.823/3, *Doc. parl. Chambre*, 2005-2006, n°51.2511/001, 64-65).

Le législateur fédéral a concrétisé sa compétence pour réglementer la publicité de l'administration dans la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration' (ci-après : la loi du 11 avril 1994) et dans la loi du 12 novembre 1997. La première loi est d'application aux autorités administratives fédérales et à toutes les autorités administratives en ce qui concerne les motifs d'exception repris à l'article 6, § 1^{er} et 2 de cette loi. La loi du 12 novembre 1997 s'applique aux autorités administratives provinciales et communales, dans la seule mesure où le législateur fédéral est demeuré compétent pour organiser ces instances.

En effet, chaque législateur est compétent pour fixer les règles de procédure pour les instances pour lesquelles il définit les règles organiques, en ce qui concerne l'accès aux documents administratifs. La loi spéciale du 13 juillet 2001 'portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés' modifie l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1^o de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' au sens où les régions sont en principe compétentes pour « la composition, l'organisation, la

compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales » et donc pour la définition des règles de procédure applicables à une demande d'accès à des documents administratifs auprès d'une administration provinciale pour les documents administratifs qui sont en sa possession et pour introduire un recours en cas de décision de refus. Sur ce plan, le législateur fédéral n'a gardé ses compétences que dans la mesure où les compétences en matière d'organisation et de fonctionnement des communes n'ont pas été transférées aux régions.

Dans ce contexte, l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1^o, de la spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles prévoit ce qui suit :

« VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

1^o la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales et des collectivités supracommunales, **à l'exception :**

- des règles inscrites dans la loi communale, la nouvelle loi communale, la loi électorale communale, la loi organique des centres publics d'aide sociale, la loi provinciale, le Code électoral, la loi organique des élections provinciales et la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux en vertu de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la nouvelle loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux, telle que modifiée par la loi spéciale du 19 juillet 2012;

- des règles inscrites dans les articles 5, 5bis, 70, 3^o et 8^o, 126, deuxième et troisième alinéa, et le titre XI de la loi provinciale ;

- des règles inscrites dans les articles 125, 126, 127 et 132 de la nouvelle loi communale, dans la mesure où elles concernent les registres de l'état civil ;

- **de l'organisation de et de la politique relative à la police**, en ce compris l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, et aux services d'incendie ;

- des régimes de pension du personnel et des mandataires.

Les régions exercent cette compétence, sans préjudice des articles 279 et 280 de la nouvelle loi communale.

Les conseils communaux et, dans la mesure où ils existent, les conseils provinciaux ou les conseils des collectivités supracommunales, règlent respectivement tout ce qui est d'intérêt communal, provincial ou supracommunal ; ils délibèrent et statuent sur tout ce qui leur est soumis par l'autorité fédérale ou par les communautés.

Les gouverneurs des provinces, le vice-gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, l'adjoint du gouverneur de la province de Brabant flamand, les commissaires d'arrondissement et les commissaires d'arrondissement adjoints sont nommés et révoqués par le gouvernement de région concerné, sur l'avis conforme du Conseil des Ministres. Lorsque les institutions provinciales sont supprimées, cela ne porte pas préjudice à la fonction des gouverneurs de province. Si une région supprime les institutions provinciales, le gouverneur a, dans son ressort territorial, la qualité de commissaire de gouvernement de l'Etat, de la communauté ou de la région.

Lorsqu'un gouvernement de région ou de communauté demande des informations contenues dans les registres de l'état civil, l'officier de l'état civil donne immédiatement suite à cette demande ;

2° le changement ou la rectification des limites des provinces, des collectivités supracommunales et des communes, à l'exception des limites des communes citées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matières administratives, coordonnées le 18 juillet 1966, et des communes de Comines-Warneton et de Fourons ;

3° la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions des agglomérations et des fédérations de communes, sauf pour les communes citées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matières administratives, coordonnées le 18 juillet 1966, et les communes de Comines-Warneton et de Fourons ;

4° l'élection des organes provinciaux, supracommunaux, communaux et intracommunaux, ainsi que des organes des agglomérations et fédérations de communes, en ce compris la réglementation et le contrôle des dépenses électorales y afférentes et l'origine des fonds qui y ont été affectés :

a) à l'exception des règles inscrites dans la loi communale, la nouvelle loi communale, la loi électorale communale, la loi organique des centres publics d'aide sociale, la loi provinciale, le Code électoral, la loi organique des élections provinciales et la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux en vertu de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la nouvelle loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux, telle que modifiée par la loi spéciale du 19 juillet 2012 ;

b) à l'exception de la compétence exclusive du Conseil d'Etat pour statuer par voie d'arrêts sur les recours en dernier ressort en matière électorale ;

c) étant entendu que les décrets et les ordonnances ayant pour effet de diminuer la proportionnalité de la répartition des sièges par rapport à la répartition des voix doivent être adoptés à la majorité visée à l'article 35, § 3.

Les régions exercent cette compétence, sans préjudice des articles 5, deuxième et troisième alinéas, 23bis et 30bis de la loi électorale communale coordonnée le

4 août 1932, et des articles 2, § 2, quatrième alinéa, 3bis, deuxième alinéa, 3novies, deuxième alinéa, et 5, troisième alinéa, de la loi organique des élections provinciales ;

5° le régime disciplinaire des bourgmestres, étant entendu que le bourgmestre qui introduit, auprès du Conseil d'Etat, un recours en dernier ressort contre la sanction disciplinaire prononcée contre lui et qui n'est pas basée sur son inconduite notoire, mais sur le non-respect d'une loi, d'un décret, d'une ordonnance, d'un règlement ou d'un acte administratif, peut demander à la chambre, selon le cas, qu'elle pose une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, ou qu'elle renvoie l'affaire à l'assemblée générale de la section d'administration, qui vérifiera si le règlement ou l'acte administratif ne constitue pas une violation de l'article 16bis de la présente loi spéciale ou de l'article 5bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises; la chambre doit donner suite à cette demande; la Cour constitutionnelle ou l'assemblée générale de la section d'administration statue dans un délai de soixante jours; la chambre est tenue, pour la solution du litige, de se conformer, selon le cas, à l'arrêt de la Cour constitutionnelle ou à la décision de l'assemblée générale; le recours du bourgmestre auprès du Conseil d'Etat est suspensif; le Conseil d'Etat statue sur le recours dans un délai de soixante jours; si le renvoi à la Cour constitutionnelle ou à l'assemblée générale est demandé, le Conseil statue dans les soixante jours de leur décision;

6° les fabriques d'églises et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, à l'exception de la reconnaissance des cultes et des traitements et pensions des ministres des cultes ;

7° les funérailles et sépultures ;

8° les associations de provinces, de collectivités supracommunales et de communes dans un but d'utilité publique, à l'exception de la tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie, organisée par la loi ;

9° le financement général des communes, des agglomérations et des fédérations de communes, des collectivités supracommunales et des provinces ;

9°bis. ...

10° le financement des missions à remplir par les communes, les agglomérations et fédérations de communes, les collectivités supracommunales, les provinces et par d'autres personnes morales de droit public dans les matières qui relèvent de la compétence des régions, sauf lorsque ces missions se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés ;

11° les conditions et le mode suivant lesquels les organes territoriaux intracommunaux, visés à l'article 41 de la Constitution, peuvent être créés.

Les actes, règlements et ordonnances des autorités des provinces, des collectivités supracommunales, des communes, des agglomérations et des fédérations de communes et des autres autorités administratives ne peuvent être contraires aux lois et aux arrêtés de l'autorité fédérale ou aux décrets et arrêtés des communautés, qui peuvent, en tout cas, charger ces autorités de leur

exécution, et d'autres missions, en ce compris donner un avis, ainsi que d'inscrire au budget toutes les dépenses qu'elles imposent à ces autorités. »

2.2. De beoordeling van de adviesaanvraag in het licht van de bevoegdheidsvraag

Dans la mesure où la demande d'avis porte sur l'application de l'article 8, paragraphe 1, du décret et d'ordonnance conjoints du 16 mai 2019 'relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises' au sujet d'un équilibre des intérêts en matière de pseudonymisation de l'identité des agents sur certains documents, la Commission n'est pas compétente pour y répondre. Elle ne peut être consultée que par une autorité administrative fédérale en vertu de la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration' ou par une autorité administrative provinciale ou communale en vertu de la loi du 12 novembre 1997 'relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes' dans la mesure où cette loi est toujours applicable pour dans la mesure que la loi du 11 avril 1994 et celle de la loi du 12 novembre 1997 (et leur interprétation) sont d'application, ce qui n'est pas le cas à cet égard, puisque la demande d'avis n'est pas une matière pour laquelle le gouvernement fédéral est toujours compétent conformément à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles précité.

Par conséquent, la Commission n'est pas compétente pour se prononcer sur l'interprétation et l'application de l'article 8, paragraphe 1, du décret et de l'ordonnance conjoints du 16 mai 2019 'relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises'.

Bruxelles, le 14 décembre 2020.

F. SCHRAM
Secrétaire

K. LEUS
Présidente