

Numéro du rôle : 971
Arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997

A R R E T

En cause : le recours en annulation partielle de l'article 3 du décret de la Communauté flamande du 13 juin 1996 modifiant le décret du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements du Gouvernement flamand, introduit par H. Colin.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges P. Martens, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 19 juin 1996 et parvenue au greffe le 20 juin 1996, H. Colin, demeurant à 9881 Bellem, Goedingestraat 18, a introduit un recours en annulation partielle de l'article 3 du décret de la Communauté flamande du 13 juin 1996 modifiant le décret du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements du Gouvernement flamand (publié au *Moniteur belge* du 19 juin 1996).

H. Colin avait également introduit une demande de suspension partielle du même article 3. Par son arrêt n° 48/96 du 12 juillet 1996 (publié au *Moniteur belge* du 15 août 1996), la Cour a rejeté la demande de suspension.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 20 juin 1996, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 26 juin 1996.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 3 juillet 1996.

Le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 7 août 1996.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 25 septembre 1996.

H. Colin a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 7 octobre 1996.

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire en réplique par lettre recommandée à la poste le 26 novembre 1996.

Par ordonnance du 26 novembre 1996, la Cour a prorogé jusqu'au 19 juin 1997 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 29 janvier 1997, la Cour a écarté des débats le mémoire en réplique introduit par le Gouvernement flamand, a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 19 février 1997.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 29 janvier 1997.

A l'audience publique du 19 février 1997 :

- ont comparu :

. H. Colin, en son nom propre;

. Me M. Boes, avocat au barreau de Hasselt, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs G. De Baets et P. Martens ont fait rapport;

- les parties précitées ont été entendues;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *En droit*

- A -

Requête

Intérêt de la partie requérante

A.1. Le requérant est fonctionnaire nommé à titre définitif au ministère de la Communauté flamande. Il estime avoir intérêt à l'annulation de la deuxième phrase de l'article *9bis* du décret du 23 octobre 1991, tel qu'il a été inséré par la disposition décrétole entreprise, du fait que, pour autant qu'il ne relève pas des catégories de personnes visées dans la première phrase, il se voit exclu du droit à la publicité des documents à caractère personnel, alors qu'il justifie effectivement d'un intérêt licite, personnel, direct, actuel, matériel et/ou moral à consulter ces documents. Cet intérêt porte en particulier sur les documents établis dans le cadre de l'évaluation de fonctionnement et de la carrière fonctionnelle greffée sur celle-ci des fonctionnaires du ministère de la Communauté flamande et des établissements publics flamands, qui sont considérés comme des documents à caractère personnel visés à l'article 2, 1^o, *littera* b, du décret du 23 octobre 1991, modifié par le décret du 13 juin 1996.

En effet, semblables documents servent de fondement à une décision concernant une carrière fonctionnelle accélérée ou ordinaire des fonctionnaires. Chaque fonctionnaire a intérêt à pouvoir vérifier si le conseil de direction, en prenant ses décisions en la matière, a comparé de façon convenable les titres et mérites des fonctionnaires de rang égal au sein du même département du ministère, et en particulier si le conseil de direction n'a pas passé outre à d'éventuels titres plus étendus que le demandeur estime pouvoir déduire de son rapport d'évaluation descriptif. Cet intérêt est d'autant plus grand qu'aux termes du statut, le conseil de direction n'est pas tenu de motiver une décision d'accélération de la carrière. Depuis la

modification du décret du 23 octobre 1991 par la disposition entreprise, le requérant, contrairement à la situation antérieure, n'a plus le droit de consulter les documents utilisés à l'appui d'une telle décision, désormais considérés comme documents à caractère personnel.

Moyen unique

A.2.1. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. En vertu de la première phrase de l'article 9*bis* du décret du 23 octobre 1991, le demandeur qui souhaite obtenir la publicité de documents à caractère personnel doit justifier d'un intérêt, règle que l'on retrouve également aux articles 1er et 4 de la loi fédérale du 11 avril 1994. Contrairement au régime fédéral, qui requiert quant à lui un intérêt pour la consultation de documents à caractère personnel, mais traite pour le surplus de manière égale ceux qui peuvent justifier d'un tel intérêt, à savoir en les autorisant à consulter les documents, le législateur décrétal détermine à présent de manière limitative quelles catégories de personnes justifient de l'intérêt requis. Il en résulte que d'autres catégories de personnes qui peuvent également justifier d'un intérêt se voient exclues du droit à la publicité de ces documents.

La discrimination alléguée réside par conséquent dans le traitement distinct de catégories de personnes différentes qui, en ce qui concerne la consultation de documents à caractère personnel, justifient toutes d'un intérêt, alors que les catégories définies par le décret se voient attribuer ce droit à la publicité et que les autres catégories se voient privées de ce droit.

A.2.2. Renvoyant à la définition du principe d'égalité et de non-discrimination donnée par la Cour, le requérant examine le but poursuivi par la disposition décrétale litigieuse sur la base de quatre hypothèses.

A.3.1. Dans une première hypothèse, le législateur décrétal entend protéger les fonctionnaires concernés par le biais de la disposition entreprise en empêchant que des données négatives concernant le fonctionnement d'un agent soient rendues publiques. Etant donné qu'il est improbable que de telles données existent dans le cadre d'une décision de carrière accélérée, la mesure consistant à priver tous les intéressés du droit à la publicité de documents à caractère personnel n'est pas raisonnablement proportionnée au but poursuivi. Par ailleurs, en pareil cas, l'on pourrait difficilement justifier de l'intérêt visé dans la première phrase de l'article 9*bis* du décret du 23 octobre 1991.

A.3.2. L'objectif de la disposition entreprise pourrait également consister à protéger au maximum les intérêts de tous les fonctionnaires concernés en empêchant la publicité de documents fortement liés à la personne, qui - même s'ils donnent lieu à une décision d'accélération de la carrière - ont, quoi qu'il en soit, un caractère confidentiel.

Il convient d'attirer l'attention sur l'article 3 du décret du 23 octobre 1991, qui offre des garanties suffisantes pour ce qui est des données relevant de la vie privée. Du reste, une personne qui bénéficie de la carrière accélérée a également avantage à la publicité des documents qui la concernent, étant donné que ceux-ci peuvent révéler le bien-fondé de la décision prise en sa faveur. Dans la mesure où il ne permet pas d'atteindre le but poursuivi, le moyen employé n'est pas raisonnablement proportionné à l'objectif visé. Cette disproportion est d'autant plus flagrante lorsque l'on compare la règle élaborée dans la disposition entreprise avec la règle relative aux données confidentielles relevant de la vie privée.

A.3.3. La mesure entreprise pourrait également avoir pour objectif la protection de la procédure d'évaluation, à présent appliquée pour la première fois, et de la carrière fonctionnelle, greffée sur celle-ci, des fonctionnaires, hypothèse qui trouve appui dans les travaux préparatoires du décret. On pouvait craindre qu'une trop grande publicité ne compromît une évaluation correcte.

Si l'on entend toutefois éviter que des dysfonctions soient rendues publiques, la première phrase de l'article 9bis du décret du 23 octobre 1991 suffit.

La protection de l'information liée à l'individu apparaissant au cours de la procédure d'évaluation est parfois une matière très délicate qui exige la discrétion nécessaire pour faire fonctionner le système. Cette discrétion aura toutefois pour effet que l'on attaquera aveuglément et *in globo* des décisions de carrière accélérée, ce qui ne profitera pas davantage au système. Le requérant peut admettre que la publicité de documents à caractère personnel doit également être restreinte après la phase de la prise de décision, eu égard à l'information liée à l'individu que contiennent ces documents. Mais la condition - non attaquée - de justifier d'un intérêt suffit pour protéger au maximum les fonctionnaires et la procédure d'évaluation. La règle litigieuse soustrait quant à elle entièrement les décisions de carrière accélérée à la publicité, sauf pour les intéressés eux-mêmes et les services compétents, ce qui va entièrement à l'encontre de l'un des objectifs de la publicité, à savoir permettre à tout intéressé de prendre connaissance du processus décisionnel. A cet égard aussi, le moyen est disproportionné au but poursuivi.

A.3.4. Enfin, l'objectif du législateur décrétoal peut consister à empêcher que les documents relatifs à une décision de carrière accélérée soient rendus publics, afin d'éviter ou à tout le moins de limiter toute discussion concernant les motifs qui sont à la base d'une telle décision. Le requérant croit toutefois savoir qu'il n'était nullement dans les intentions du législateur décrétoal de permettre, par le biais de la disposition attaquée, que les conseils de direction départementaux prennent des décisions arbitraires de carrière accélérée. Il est vrai que certaines considérations d'opportunité peuvent jouer un rôle, telle l'éventualité d'une différence mineure entre les candidats et le danger de voir tenter un grand nombre de procédures devant le Conseil d'Etat. Le requérant estime néanmoins que le fait de soustraire ces documents à la publicité aura plutôt un effet inverse et donnera lieu à de nombreuses procédures au Conseil d'Etat. Il est en outre d'avis que le but d'une telle mesure ne peut même pas être licite, car incompatible avec l'économie générale du décret du 23 octobre 1991. *A fortiori*, il est incompatible avec l'article 32 de la Constitution, qui a érigé en principe garanti par la Constitution la publicité en tant que règle et l'exclusion ou la limitation de celle-ci en tant qu'exception.

A.3.5. Le requérant renvoie finalement aussi à l'avis du Conseil d'Etat concernant l'inconstitutionnalité du projet qui est devenu la disposition décrétoale entreprise, du fait que la condition de justifier d'un intérêt pour consulter les documents à caractère personnel, par rapport aux personnes qui ne relèvent pas des catégories précitées, devient une exception absolue au principe du droit à la publicité des documents administratifs, ce qui est incompatible avec l'article 32 de la Constitution. L'intérêt que le législateur décrétoal entend protéger par la disposition attaquée, conclut le requérant, n'est pas de nature à justifier l'instauration de pareille exception absolue. Lorsqu'il est demandé de pouvoir consulter des documents à caractère personnel, il faut examiner cas par cas si le demandeur justifie d'un intérêt personnel, direct, actuel, matériel ou moral.

Position du Gouvernement flamand

A.4.1. Le Gouvernement flamand précise tout d'abord la nature et la portée du droit constitutionnel à la publicité et constate à ce propos que le Constituant a érigé le droit à la publicité en un droit fondamental individuel, contraignant, mais non absolu. En effet, l'article 32 de la Constitution permet explicitement de limiter le droit à la publicité de l'administration. Lors des travaux préparatoires de la loi fédérale du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, il fut rappelé que les exceptions à la règle de publicité sont généralement relatives, mais que certaines d'entre elles ont un caractère obligatoire et sont donc absolues.

Le terme « document à caractère personnel » apparaît pour la première fois dans la loi fédérale du 11 avril 1994 et est défini à l'article 1er, alinéa 2, 3°, comme étant un « document administratif comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable, ou la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à cette personne ». Pour pouvoir consulter semblable document, le demandeur doit, aux termes de l'article 4, alinéa 2, justifier d'un intérêt; celui qui ne justifie pas d'un intérêt ne peut pas consulter le document.

A.4.2. La disposition attaquée vise à limiter, dans le cadre de la carrière fonctionnelle, la possibilité de consulter le dossier d'évaluation. Les pièces qu'il contient étaient en effet soumises aux dispositions du décret du 23 octobre 1991 lorsqu'un acte administratif avait été posé. La seule restriction figurait dans l'article 3, § 2, 2°, *littera* a, de ce décret, mais celle-ci entraînait des inconvénients tant quantitatifs que qualitatifs. En effet, la réglementation du décret autorisait un nombre illimité de demandes qui devaient, coup par coup, être contrôlées au regard de la règle de restriction. Pour chaque demande, le fonctionnaire compétent devait examiner si l'exception était applicable en tout ou en partie, au risque de commettre une erreur ou de donner une image erronée sur la base de pièces incomplètes.

Bien que la limitation de l'accès à certains documents administratifs destinée à protéger des personnes s'impose encore dans d'autres situations, une intervention décrétole était indispensable dans le cadre des procédures d'évaluation. Le choix politique d'édicter dès à présent une réglementation pour ces dossiers administratifs n'est pas déraisonnable.

Les documents du dossier d'évaluation sont des documents à caractère personnel, tels qu'ils sont définis dans la loi fédérale du 11 avril 1994. En vue de la limitation de la publicité de semblables documents, il n'est pas seulement tenu compte de la nature du document, mais également de la personne du demandeur. Etant donné que celui qui demande la publicité doit justifier d'un intérêt, ce n'est pas le contenu du document qui devra être examiné en vue d'évaluer la demande, mais bien la qualité du demandeur : s'il ne satisfait pas aux conditions, il n'aura pas droit à la publicité, sans que le document lui-même doive être contrôlé au regard d'exceptions telles que la protection de la vie privée.

A.4.3. Etant donné que la partie requérante estime que la condition de justifier d'un intérêt figurant dans la loi fédérale du 11 avril 1994 est compatible avec la condition de constitutionnalité des articles 10 et 11 de la Constitution, le Gouvernement flamand croit devoir souligner que cette condition recèle également une distinction entre les personnes justifiant d'un intérêt et les personnes ne justifiant pas d'un intérêt. La circonstance que le législateur fédéral n'a pas jugé utile de préciser la notion d'« intérêt » n'enlève rien au fait qu'il y ait traitement inégal. Cette notion doit être interprétée au sens de la définition contenue dans l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et revêt une portée absolue : elle exclut non seulement ceux qui ne peuvent pas justifier d'un intérêt, mais également ceux qui justifient d'un intérêt qui n'est toutefois pas suffisant pour introduire un recours en annulation. La disposition attaquée n'est ni plus ni moins absolue que la disposition de l'article 4, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1994. Dans la mesure où elle est différente, c'est une question de gradation plutôt que d'essence.

A.4.4. La disposition poursuit une protection justifiée et non disproportionnée de données négatives concernant des fonctionnaires. Les deux premières hypothèses développées par le requérant manquent en fait. En effet, il part du principe que les fonctionnaires « accélérés » - hypothèse dans laquelle, selon le requérant, chacun a un intérêt à consulter leur dossier - n'ont pas besoin de protection du fait que, par définition, le dossier ne contiendra de toute manière aucune information négative à leur égard. Puisque la vie privée et la sphère administrative ne peuvent faire l'objet d'une séparation stricte, les dossiers d'évaluation ne contiennent pas seulement des données (administratives) négatives, mais également des données relatives à leur vie privée qui peuvent intervenir dans l'appréciation, par exemple parce que leurs prestations professionnelles sont bonnes, malgré d'autres problèmes. Même les dossiers de fonctionnaires dont l'évaluation est positive peuvent contenir des informations négatives, qui leur ont été signalées et qui ont modifié leur comportement, ce qui peut constituer un élément d'évaluation positive.

Le raisonnement ne tient pas davantage pour les fonctionnaires « ralentis ». En effet, on peut s'imaginer qu'un fonctionnaire « ralenti » ait un intérêt à consulter le dossier d'un autre fonctionnaire « ralenti » pour vérifier si les raisons de son ralentissement sont aussi sérieuses que celles concernant d'autres fonctionnaires « ralentis ». L'intérêt allégué par la partie requérante, au sens défini à l'article 4, alinéa 2, de la loi fédérale, n'empêche pas que des données négatives et des données concernant la vie privée de tous les fonctionnaires soient accessibles à d'autres fonctionnaires intéressés. Par conséquent, toute demande devrait toujours être contrôlée au regard de la restriction contenue dans l'article 3, § 2, 2^o, *littera* a, du décret.

A.4.5. La disposition décréteale attaquée établit, sur le plan du droit de consultation, une distinction entre différentes catégories de personnes, mais cette distinction repose sur un critère objectif, poursuit un but légitime, à savoir la protection de la vie privée, et n'est pas disproportionnée. La circonstance que les fonctionnaires ne peuvent pas consulter le dossier d'un collègue peut tout au plus être ressentie comme un léger obstacle à la décision de procéder ou non contre la décision d'évaluation concernant ce collègue. Cet obstacle ne saurait faire disparaître la nécessité de protéger la vie privée, d'empêcher les informations fragmentaires et donc éventuellement trompeuses et d'éviter que des données personnelles confidentielles soient communiquées par erreur.

Mémoire en réponse du requérant

A.5.1. Le requérant rappelle que la deuxième phrase de l'article 9bis, eu égard à la portée de la notion décréteale de « document à caractère personnel », prive le fonctionnaire de toute possibilité de vérifier - dans l'hypothèse où il ne fait pas l'objet d'une décision d'accélération - si le collège des chefs de division et le conseil de direction départemental ont dûment comparé les titres et mérites des fonctionnaires de rang égal au sein du même département ministériel, en d'autres termes il se voit privé de toute possibilité de vérifier s'il y a lieu de s'opposer le cas échéant, par les moyens que lui offre le droit, aux décisions prises au sein de son département dans le chef de collègues fonctionnaires en matière d'accélération de carrière.

A.5.2. Le requérant rejette le fondement concret des motifs du législateur décréteal, selon lequel un régime dérogatoire s'imposait d'urgence en ce qui concerne la consultation de dossiers d'évaluation, eu égard à l'énorme masse de décisions à prendre. Il souligne qu'une décision ne doit pas être prise concernant la carrière fonctionnelle de chaque fonctionnaire, mais uniquement à l'égard des fonctionnaires dont on veut accélérer ou ralentir la carrière.

Les décisions de ralentissement de la carrière ne constituent pas davantage une « masse énorme » et la notion d'« intérêt » procure de surcroît un fondement suffisant pour empêcher que les documents relatifs à ces décisions ne soient rendus publics.

Le nombre de décisions en matière d'accélération de carrière est contingenté, en sorte qu'il ne saurait en aucun cas être question d'une « énorme masse de décisions à prendre » en général, et en particulier pas au niveau des départements, c'est-à-dire le niveau auquel les éventuelles demandes de consultation concernant les décisions d'accélération prises doivent être traitées.

A.6.1. Le critère de distinction employé par le législateur fédéral dans la loi du 11 avril 1994, en vertu duquel la consultation de documents à caractère personnel est seulement refusée à ceux qui ne justifient d'aucun intérêt et à ceux qui ont (uniquement) un intérêt qui ne satisfait pas à l'interprétation fort large que le Conseil d'Etat donne à cette notion, est donc effectivement susceptible d'une justification raisonnable et objective, à savoir empêcher que « quiconque » puisse consulter des documents comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable, ou la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement porter préjudice à cette personne.

A.6.2. Celui qui souhaite obtenir la publicité de documents à caractère personnel doit également justifier d'un intérêt en vertu de la première phrase de l'article 9bis du décret du 23 octobre 1991, telle qu'elle a été insérée par le décret du 13 juin 1996, mesure que le requérant estime en soi parfaitement admissible eu égard à l'information fortement liée à l'individu que contiennent ces documents et qui ne porte d'ailleurs pas atteinte à ses intérêts, étant donné qu'il peut justifier de l'intérêt requis en tant que fonctionnaire.

En vertu de la deuxième phrase de cet article, attaquée par le requérant, la consultation de ces documents est toutefois refusée à chacun, à l'exception de ceux qui ont déjà pu les consulter sur la base du statut du personnel lui-même.

A.6.3. Le requérant admet que la vie privée et la sphère administrative ne puissent faire l'objet d'une distinction nette et que les documents d'évaluation peuvent contenir non seulement des données négatives concernant la manière de servir d'un fonctionnaire, mais également, le cas échéant, des données portant sur la vie privée des fonctionnaires concernés.

La condition de justifier d'un « intérêt » imposée par la première phrase de l'article 9bis, combinée avec le régime prévu à l'article 3 relativement aux documents administratifs dont la publicité pourrait porter atteinte au caractère confidentiel de données relevant de la vie privée, offre déjà une protection particulièrement efficace aux fonctionnaires concernés. La notion restrictive d'« intérêt » insérée par la deuxième phrase de l'article 9bis n'est pas raisonnablement proportionnée au but poursuivi par le législateur décentralisé, à savoir empêcher que des données négatives concernant la manière de servir d'un fonctionnaire ou des données à caractère confidentiel soient rendues publiques.

A.7.1. En ce qui concerne les fonctionnaires dont la carrière fonctionnelle continue de suivre un rythme normal, le requérant observe qu'ils ne font l'objet d'aucune décision administrative, en sorte que les documents d'évaluation ne satisfont pas à la définition décentralisée de « documents administratifs » et échappent au principe de la publicité.

A.7.2. Les documents d'évaluation des fonctionnaires ayant fait l'objet d'un ralentissement de carrière ne peuvent être consultés ni par des tiers ni par des collègues fonctionnaires, ceux-ci ne pouvant justifier d'aucun intérêt. Le fonctionnaire ayant fait l'objet d'une décision de ralentissement de carrière n'a pas davantage intérêt à consulter les dossiers des autres fonctionnaires ayant fait l'objet d'une décision analogue. En effet, la décision qui le concerne doit elle-même être formellement motivée et contenir tous les éléments juridiques et factuels qui la fondent, en sorte que ce fonctionnaire dispose de tous les moyens pour attaquer cette décision.

Le constat que les motifs du ralentissement de la carrière d'autres fonctionnaires sont soit plus légers, soit plus lourds que les motifs ayant conduit à son propre ralentissement ne permet toutefois en aucune façon de répondre à la question de savoir si la décision a été prise en droit et en raison.

A.7.3. Les fonctionnaires ayant fait l'objet d'une (simple) décision de déroulement normal de la carrière ont un intérêt à consulter les documents d'évaluation relatifs aux fonctionnaires « accélérés » de rang égal au sein de leur département, vu que cette consultation leur permettra de contrôler si le conseil de direction a pris ses décisions en vertu d'une juste comparaison des titres et mérites. Dans la mesure où cette appréciation est également fondée sur des éléments de la vie privée, il suffit toutefois de contrôler la demande au regard de la restriction spécifique prévue par l'article 3 du décret et, le cas échéant, sur la base de cette restriction décentralisée, de retirer les éléments de la vie privée du dossier avant d'en autoriser la consultation.

L'argument du Gouvernement flamand selon lequel pareil procédé se heurterait à des objections qualitatives et quantitatives n'est pas admissible. En effet, il ne s'agit pas d'une « énorme masse de décisions à prendre », ainsi qu'il a déjà été démontré.

Un contrôle au regard de la restriction contenue dans l'article 3 du décret - qui ne doit du reste être effectué qu'une seule fois, à savoir lors de la première demande de consultation - interviendra au niveau départemental et ne s'imposera que si la demande émane d'un fonctionnaire de ce département dont la carrière fonctionnelle se poursuit au rythme normal et si elle concerne les documents relatifs à un fonctionnaire « accéléré » au sein de ce département et ayant le même rang que le demandeur. Le fonctionnaire qui devra examiner cette demande disposera du temps suffisant pour ce faire. Le risque qu'une consultation partielle donne une image erronée à celui qui consulte les documents concernant les motifs d'une décision d'accélération est inhérent au système de publicité lui-même. Enfin, le requérant estime qu'il faut exclure en pratique la possibilité que le dossier d'un fonctionnaire dont la carrière est accélérée contienne des éléments négatifs relativement à sa manière de servir.

A.8. Le requérant conclut donc que l'objectif poursuivi par le législateur décrétoal n'est pas pertinent vis-à-vis de certaines catégories de fonctionnaires et que la disposition attaquée est superflue.

En tant que le législateur décrétoal, par la deuxième phrase de l'article *9bis*, cherche à protéger la vie privée des fonctionnaires « accélérés », le moyen qu'il utilise à cet effet (rejet d'office de la demande de consultation si elle émane de personnes autres que l'intéressé lui-même ou les services fonctionnels compétents, au lieu de contrôler la demande au regard de la notion d'« intérêt » et de la restriction contenue à l'article 3 du décret) est disproportionné au but poursuivi.

En tant que le législateur décrétoal, par la deuxième phrase de l'article *9bis*, cherche à empêcher que des éléments négatifs concernant la manière de servir d'un fonctionnaire « accéléré » soient rendus publics, le risque que semblables éléments apparaissent dans le dossier d'un fonctionnaire « accéléré » est tellement hypothétique qu'il ne saurait justifier en droit et en raison la restriction apportée de la sorte au droit constitutionnel à la publicité dans le chef des fonctionnaires intéressés.

- B -

B.1. Le moyen invoqué à l'appui du recours en annulation de l'article 3 du décret de la Communauté flamande du 13 juin 1996 modifiant le décret du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements du Gouvernement flamand est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément et en combinaison avec l'article 32 de la Constitution, en ce que cette disposition décrétoale prive toutes les catégories de personnes qui, bien qu'elles puissent démontrer un intérêt pour consulter un document à caractère personnel, n'appartiennent pas à la catégorie de personnes qui sont censées justifier d'un intérêt en vertu de la disposition décrétoale entreprise, du droit fondamental, garanti par la Constitution, à la publicité de ces documents.

B.2.1. L'article 32 de la Constitution attribue à chacun « 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 ». Cette disposition « fixe les principes de base concernant la publicité de l'administration. Il est opté pour une brève définition de ces principes. Une spécification plus détaillée ne peut que prêter à confusion et ne fait que rétrécir le texte au lieu de l'éclaircir. Le danger est trop grand que ce qui n'est pas repris soit interprété comme une restriction volontaire ou involontaire. » (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 839/1, p. 4; n° 839/4, p. 2; *Doc. parl.*, Sénat, 1991-1992, n° 100-49/2°, p. 3).

En déclarant, à l'article 32 de la Constitution, que chaque document administratif - notion qui, selon le Constituant, doit être interprétée très largement - est en principe public, le Constituant a érigé le droit à la publicité des documents administratifs en un droit fondamental.

B.2.2. Des exceptions au principe de la publicité des documents administratifs ne sont possibles que dans les conditions fixées par la loi, le décret ou l'ordonnance. Elles doivent être justifiées et sont de stricte interprétation (*Doc. parl.*, Sénat, 1991-1992, n° 100-49/2°, p. 9).

B.2.3. Pour faire usage du droit fondamental garanti par l'article 32 de la Constitution, il ne faut pas, en principe, « démontrer un intérêt particulier. Il suffit d'être concerné en tant que citoyen » (*Doc. parl.*, Sénat, 1991-1992, n° 100-49/2°, p. 10). En permettant qu'un législateur puisse prévoir dans quels cas et à quelles conditions il peut être dérogé au principe, le Constituant n'a pas exclu que l'accès à certains documents soit subordonné à la preuve d'un intérêt spécifique.

B.3. L'article 9 du décret du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements du Gouvernement flamand énonce :

« Toute personne physique ou morale a le droit de consulter librement et sans frais tout document administratif, d'en demander l'explication, et d'en recevoir copie moyennant une rétribution fixée par le Gouvernement flamand.

Les modalités de l'exercice du droit de consulter des documents administratifs, d'en obtenir l'explication et la communication de copies, tel que visé à l'alinéa précédent, sont arrêtées par le Gouvernement flamand. »

L'article 3 entrepris du décret du 13 juin 1996 modifiant le décret du 23 octobre 1991 instaure un « motif d'exception » et requiert un intérêt dans le chef de celui qui demande la consultation. Traduit correctement, cet article s'énonce :

« Un article *9bis*, rédigé comme suit, est inséré dans le même décret :

' Article *9bis*. Le demandeur qui souhaite exercer le droit défini à l'article 9, alinéa 1er, ne doit pas démontrer un intérêt, à moins qu'il ne demande la publicité de documents à caractère personnel. En ce cas, seule la personne faisant l'objet du document ou les personnes dont l'intervention est indispensable à la rédaction, au traitement, à la gestion administrative, au dépôt, à l'exploitation, au contrôle de qualité, à l'interprétation et à l'analyse de ces documents justifient d'un intérêt quelconque. ' »

Le recours en annulation est limité à la deuxième phrase de cet article *9bis*.

B.4.1. En vertu de l'article 9 précité du décret du 23 octobre 1991, chacun pouvait, sans devoir démontrer un intérêt quelconque, demander la consultation de n'importe quel dossier d'évaluation, à condition toutefois qu'une décision administrative ait été prise (*Doc.*, Parlement flamand, 1995-1996, n° 293/1, p. 2).

B.4.2. Afin de garantir ainsi le sérieux, l'efficacité et la qualité de la procédure d'évaluation des fonctionnaires du ministère de la Communauté flamande, le législateur décrétoal a estimé devoir préserver la confidentialité des dossiers du personnel, documents d'évaluation et autres pièces liées à la personne, en limitant la publicité des

documents à caractère personnel. A cet effet, la notion de « document à caractère personnel » fut définie, à l'article 2 du décret entrepris, comme suit : « tout document comportant une évaluation, une appréciation ou un jugement de valeur du fonctionnement d'un agent des services visés au 2° ».

L'article 3 litigieux insère un nouvel article *9bis* dans le décret du 23 octobre 1991, prévoyant qu'un « demandeur [...] ne doit pas démontrer un intérêt » pour pouvoir consulter des documents administratifs, à moins qu'il ne s'agisse de documents à caractère personnel. En pareil cas, seul celui qui fait l'objet du document et les services fonctionnels concernés justifient d'un intérêt. « Cette disposition tend tout d'abord à exclure que les personnes extérieures au ministère de la Communauté flamande (le simple citoyen) puissent consulter des documents ayant trait au fonctionnement interne d'une organisation. En outre, la consultation est également refusée aux collègues, vu le caractère fortement personnel et confidentiel de l'évaluation et des décisions du conseil de direction. » (*Doc.*, Parlement flamand, 1995-1996, n° 293/1, p. 3, et n° 293/3, p. 2).

B.5.1. Le législateur décrétoal pouvait, sans violer l'article 32 de la Constitution, exiger la justification d'un intérêt pour consulter des documents à caractère personnel. Dans la deuxième phrase de l'article *9bis* précité, le législateur décrétoal a lui-même défini la catégorie des citoyens qui justifient d'un intérêt à consulter des documents à caractère personnel.

B.5.2. En désignant lui-même limitativement les catégories de personnes qui sont présumées avoir un intérêt à consulter les documents à caractère personnel et en excluant que d'autres personnes puissent prouver leur intérêt à une telle consultation, le législateur décrétoal a instauré une exception générale et absolue au droit fondamental garanti par l'article 32 de la Constitution.

B.6.1. La distinction établie de la sorte ne peut résister à un contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution que si elle repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.6.2. Le législateur décrétoal a pu estimer que la possibilité de consulter des dossiers d'évaluation devait être limitée dans la mesure où la publicité de semblables dossiers entrerait en conflit avec un droit garanti par l'article 22 de la Constitution, le droit au respect de la vie privée et familiale, qui implique la protection des données confidentielles à caractère personnel. Cet objectif pouvait cependant déjà être réalisé par l'application du « motif d'exception » inscrit à l'article 3, § 2, 2°, *littera a*, du décret du 23 octobre 1991, aux termes duquel « les documents administratifs sont publics, à moins que leur publication [...] ne porte atteinte [...] au caractère confidentiel d'informations qui relèvent de la vie privée, sous réserve de l'autorisation écrite par la personne intéressée, permettant la publicité des informations susvisées, selon le mode et dans la mesure déterminés par elle. » L'application de ce « motif d'exception » requiert une appréciation concrète de la demande, sans préjudice de la nécessité pour le demandeur de justifier d'un intérêt, en vertu de l'article 9*bis*, première phrase, du décret, telle qu'elle est insérée par la disposition entreprise, lorsqu'il sollicite la publicité de documents à caractère personnel.

Le législateur peut raisonnablement estimer que les personnes énumérées dans la deuxième phrase de l'article 9*bis* sont dispensées de faire la preuve de leur intérêt à consulter des documents à caractère personnel.

Il peut également déterminer les cas et les conditions dans lesquels d'autres catégories de citoyens peuvent établir leur intérêt à la consultation de pareils documents.

Par contre, en déniait le droit fondamental à la publicité de documents à caractère personnel, au sens de l'article 2, 1^o, *littera* b, du décret du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements du Gouvernement flamand, tel qu'il a été modifié par le décret du 13 juin 1996, à tout autre citoyen, même s'il justifie également d'un intérêt, le législateur décrétoal a pris une mesure qui n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi.

B.6.3. L'article *9bis*, deuxième phrase, du décret de la Communauté flamande du 23 octobre 1991, inséré par l'article 3 du décret du 13 juin 1996, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 32 de celle-ci.

Par ces motifs,

la Cour

annule la deuxième phrase de l'article *9bis* du décret de la Communauté flamande du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements du Gouvernement flamand, inséré par l'article 3 du décret du 13 juin 1996 modifiant ledit décret.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 25 mars 1997.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève