

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 138.382 du 10 décembre 2004

A.82.377/VI-14.984

En cause : **BRYLKA** Gérard,
Brzozowa, n° 7/20,
41-506, Chorzow,
Pologne,

contre :

L'ETAT BELGE, représenté par
la Ministre de l'Emploi.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite par lettre recommandée à la poste de Chorzow (Pologne) le 29 janvier 1999 par Gérard BRYLKA qui demande l'annulation de la décision prise le 9 septembre 1998 par laquelle la Ministre de l'Emploi et du Travail rejette sa demande d'obtenir copie de l'audition d'un témoin interrogé dans le cadre d'une plainte déposée auprès de l'Inspection des lois sociales;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme CARLIER, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 6 février 2004 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 19 novembre 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 décembre 2004;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} CARLIER, Auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la requête sont les suivants :

1. Par lettre du 21 mai 1996, le requérant a demandé à la Ministre de l'Emploi et du Travail de procéder, dans le cadre d'une inspection relative à l'application des lois sociales, à l'audition de six témoins; que, dans cette lettre, le requérant écrivait notamment :

" Conformément au droit d'accès aux documents administratifs garanti par l'article 32 de la Constitution, veuillez bien avoir l'amabilité de me faire parvenir une copie des six témoignages précités interrogés sous serment par votre Fonctionnaire assermenté."

2. Cette demande a été rejetée par décision signée par un conseiller général du Ministère de l'Emploi et du Travail, communiquée par lettre du 26 septembre 1996, qui portait notamment :

" Quant à votre demande de recevoir copie de cette audition, je ne peux y donner une suite favorable. En effet, l'article 6, § 1^{er}, 5°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration prévoit que l'autorité administrative peut rejeter la demande de communication d'un acte administratif lorsqu'elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants et notamment la recherche et la poursuite de faits punissables."

3. Le 21 mai 1997, le requérant a mis la partie adverse, qui avait interrogé un seul témoin, en demeure d'interroger cinq autres témoins.

4. Le 8 octobre 1997, le requérant a introduit un recours en annulation de la décision implicite de rejet de sa demande d'audition de six témoins.

Ce recours a été rejeté par arrêt n° 82.355 du 22 septembre 1999.

5. Le 29 mai 1998, le requérant a adressé à la Ministre de l'Emploi et du Travail une nouvelle lettre dans laquelle il demandait notamment :

" C'est pourquoi votre fondement juridique pour rejeter ma demande sous forme de copie l'audition du témoin déjà interrog(é) par votre Fonctionn(aire)pour établir la vérité en ce qui concerne mon travail réellement effectu(é) à l'entreprise Miniprix de Chatelet. basée sur l'article 6, § 1^{er}, 5° de la loi du 11 avril 1994 (n')est absolument pas fondé.

En conséquence, je vous demande de bien vouloir reconsidérer votre décision de rejet du 26 septembre 1996 (...)"

6. Le 3 août 1998, le Vice-Président de la Commission d'accès aux documents administratifs a communiqué au requérant une lettre ainsi rédigée :

" Après avoir examiné le dossier, la Commission est d'avis que le procès-verbal relatif à l'audition du témoin ne peut pas être communiqué sur base de l'art. 12, de la loi du 16 novembre 1972, relatif à l'inspection du travail qui prescrit la confidentialité de ces documents «sauf autorisation expresse de l'auteur d'une plainte ou d'une dénonciation relative à une infraction aux dispositions des législations dont ils exercent la surveillance, les inspecteurs sociaux ne peuvent révéler en aucun cas, même devant les tribunaux, le nom de l'auteur de cette plainte ou d'une dénonciation. Il leur est de même interdit de révéler à l'employeur ou à son représentant qu'il a été procédé à une enquête à la suite d'une plainte ou d'une dénonciation».

En effet, l'art. 6, § 2, 2°, de la loi du 4 avril 1994 relatif à la publicité des documents (sic) prévoit que l'autorité administrative rejette la demande de communication d'un document administratif lorsque la publication du document porte atteinte à une obligation de secret instaurée par la loi."

7. Le 24 août 1998, le requérant a écrit à la Ministre de l'Emploi et du Travail dans les termes suivants :

" Etant donné que la Commission d'accès aux documents administratifs est d'avis que le procès-verbal relatif à l'audition du témoin ne peut pas être communiqué(e) sans autorisation expresse de l'auteur de la plainte, dès lors je vous autorise de révéler mon nom comme auteur de la plainte relative à une infraction à la loi du 12 avril 1965 concernant le défaut de paiement de la rémunération conformément au barème légal.

Comme la confidentialité de ces documents est actuellement aboli(e) vous avez quinze jours pour communiqu(er) votre décision d'approbation ou de refus de ma demande de reconsidération.

Néanmoins, dans le cas d'absence de votre décision d'approbation ou de refus de communiqu(er) ces documents dans le délai prescrit sur la base de l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 relati(ve) à la publicité de l'administration le demandeur peut introduire un recours contre cette décision conformément aux lois sur le Conseil d'Etat.

Avec l'espoir que vous réviserez ma demande de reconsidération de façon favorable,(...)"

8. Le 9 septembre 1998, la Ministre de l'Emploi et du Travail a envoyé au requérant une lettre libellée, notamment, comme suit :

" En date du 26 septembre 1996, M. (...) Conseiller général à l'inspection des lois sociales, vous a signifié son refus de vous permettre de recevoir une copie de l'audition du témoin en question. Il justifiait ce refus sur la base de l'article 6, § 1^{er}, 5°, de la loi du 11 avril 1994 qui prévoit que l'autorité administrative peut rejeter la demande de communication d'un document administratif lorsqu'elle a constaté que l'intérêt de la publicité des actes administratifs ne l'emporte pas sur, notamment, l'intérêt de la recherche ou de la poursuite de faits punissables. Ce refus est également fondé sur l'article 6, § 3, 2°, de la loi du 11 avril 1994 qui prévoit que la demande de recevoir copie d'un document administratif peut être refusée dans la mesure où elle concerne un avis ou une opinion communiqués librement ou à titre confidentiel à l'autorité, ce qui est précisément le cas des renseignements fournis par la personne qui a été auditionnée. Enfin, l'article 4, alinéa 2 de la loi du 11 avril 1994 prévoit que, pour les documents à caractère personnel, le demandeur doit justifier d'un intérêt à la consultation. La question qui vous occupe concerne votre occupation par la société MINIPRIX à Chatelet du 1/6/1979 au 2/9/1989. Il convient de remarquer que l'article 15 de la loi du 3/7/1978 sur les contrats de travail dispose que les actions naissant du contrat de travail sont prescrites un an après la cessation de celui-ci.

En conséquence, je vous confirme la position de mon Administration de la réglementation et des relations du travail et vous indique que je ne puis donner une suite favorable à votre demande de reconsidération."

Il s'agit de la décision attaquée.

9. Par lettre le 15 septembre 1998, le requérant a adressé à la Ministre de l'Emploi et du Travail, "Suite à l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs", une nouvelle demande de communication d'une copie du procès-verbal de l'audition du témoin Madame G.-V. R..

10. Par une lettre du 25 septembre 1998, un conseiller général du Ministère de l'Emploi et du Travail lui a fait savoir notamment ce qui suit :

" Je ne puis que confirmer le contenu de la lettre du 9 septembre 1998 signée par Madame la Ministre (...).

Dans ma lettre du 26 septembre 1996, je vous avais signifié mon refus de vous permettre de recevoir une copie de l'audition du témoin en question. Je justifiais ce refus sur base de l'article 6, § 1^{er}, 5° de la loi du 11 avril 1994 (...).

Ce refus a également été fondé sur l'article 6, § 3, 2° de la loi du 11 avril 1994 (...).

Je tiens à vous rappeler que l'audition du témoin consiste en la déclaration d'une tierce personne qui n'a pas autorisé l'Inspection des lois sociales à divulguer le fait qu'elle avait été interrogée et qu'elle avait fourni des renseignements (...).

Je ne comprends dès lors pas le contenu du premier paragraphe de votre lettre dans laquelle vous dites que la Commission d'accès aux documents administratifs serait d'avis que le procès-verbal dont question pourrait vous être communiqué.

Il ne m'est donc pas possible de donner une suite favorable à votre nouvelle demande.

"

11. Le 29 septembre 1998, le Président de la Commission d'accès aux documents administratifs a écrit au requérant dans les termes suivants :

" La Commission constate qu'il entre dans vos intentions d'introduire un recours contre la décision du Ministère de l'Emploi et du Travail de ne pas vous donner accès aux documents demandés.

La Commission ne peut que vous inviter à prendre connaissance de l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 d'ailleurs cité dans votre lettre , et, d'une manière générale, de la législation relative au Conseil d'Etat (lois coordonnées et divers arrêtés fixant cette procédure devant cette juridiction).

(...).".

12. Le 3 décembre 1998, le Président de la Commission d'accès aux documents administratifs a écrit au requérant ce qui suit :

" La Commission estime que le dossier est clos.

Elle se réfère à sa lettre précédente du 29 septembre 1998 dans laquelle elle vous invitait à prendre connaissance de l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et, d'une manière générale, de la législation relative au Conseil d'Etat (lois coordonnées et divers arrêtés fixant cette procédure devant cette juridiction).".

13. Le requérant a rappelé sa "demande de reconsidération du 15-09-1998" par lettres à la partie adverse du 3 décembre 1998 et du 5 janvier 1999.

14. Le 1^{er} mars 1999, le Directeur général du Ministère de l'Emploi et du Travail a rejeté la demande du requérant comme non fondée en droit, dans les termes suivants :

" J'ai l'honneur d'accuser réception de vos lettres des 3 décembre 1998 et 5 janvier 1999 qui m'ont été transmises par Madame la Ministre.

Je ne peux que vous confirmer, une fois de plus, la position de mon service.

Celle-ci vous a été expliquée à plusieurs reprises, dans les différents courriers qui vous ont été adressés et auxquels il y a lieu de vous référer.

Pour les motifs qui y sont exposés, j'estime que votre demande d'obtenir une copie de l'audition du témoin interrogé par l'Inspection des lois sociales n'est pas fondée en droit.

Je vous rappelle , de plus, que ce témoignage n'était pas suffisamment pertinent pour permettre de trancher la question de votre statut d'employé ou d'ouvrier.

(...).".

Considérant que la partie adverse fait valoir que le litige qui oppose le requérant à son ancien employeur est de nature civile, qu'il porte sur la qualification du contrat de travail d'ouvrier ou d'employé et que le requérant eût dû porter cette question devant le tribunal du travail dans le délai prévu à l'article 15 de la loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail;

Considérant que, si elle devait être interprétée comme un déclinaire de compétence, l'exception ne pourrait être retenue; qu'il s'avère en effet que la décision attaquée a été prise par la Ministre de l'Emploi et du Travail agissant en qualité d'autorité administrative, sur la base de l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration; que l'objet du recours est distinct de celui qui porte sur le contrat de travail, lequel relève des tribunaux du travail en vertu de l'article 578, 1°, du Code judiciaire; que le Conseil d'Etat est compétent pour en connaître;

Considérant que la partie adverse excipe encore de la tardiveté du recours; qu'elle affirme que, selon les pièces de la procédure, l'acte attaqué a été accompli le 9 septembre 1998, qu'il a été notifié par lettre reçue le 25 septembre 1998 par le requérant, et conclut que, dès lors, le recours introduit le 8 février 1999 est tardif;

Considérant que l'acte attaqué, de portée individuelle, devait être notifié au requérant; que la notification ne porte pas les mentions prévues par l'article 19, alinéa 2, de la loi sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1993; que, dans ces conditions, le délai de recours en annulation de l'acte attaqué n'a pas encore commencé à courir à l'encontre du requérant; que l'exception de tardiveté n'est pas fondée;

Considérant que l'article 8 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration est rédigé comme suit :

" Art. 8. § 1^{er}. Une Commission d'accès aux documents administratifs est créée.
Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, la composition et le fonctionnement de la Commission.

§ 2. Lorsque le demandeur rencontre des difficultés pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif en vertu de la présente loi, (y compris en cas de décision explicite de rejet visée à l'article 6, § 5, alinéa 3), il peut adresser à l'autorité administrative fédérale concernée une demande de reconsidération. Au même moment, il demande à la Commission d'émettre un avis.

La Commission communique son avis au demandeur et à l'autorité administrative fédérale concernée dans les trente jours de la réception de la demande. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'avis est négligé.

L'autorité administrative fédérale communique sa décision d'approbation ou de refus de la demande de reconsidération au demandeur (et à la Commission) dans un délai de quinze jours de la réception de l'avis ou de l'écoulement du délai dans lequel l'avis

devait être communiqué. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'autorité est réputée avoir rejeté la demande.
Le demandeur peut introduire un recours contre cette décision conformément aux lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées par arrêté royal du 12 janvier 1973. Le recours devant le Conseil d'Etat est accompagné, le cas échéant, de l'avis de la Commission. (...)"

Considérant qu'il ressort de la disposition précitée qu'en cas de refus de communication d'un document administratif par une autorité administrative fédérale, seule peut faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat la décision prise sur demande de reconsidération; qu'il s'avère, en l'espèce, que la décision attaquée du 9 septembre 1998, prise sur première demande de reconsidération, a fait elle-même l'objet d'une nouvelle demande de reconsidération le 15 septembre 1998, suivie d'une nouvelle décision de refus de communication prise le 1^{er} mars 1999 par le Directeur général du Ministère de l'Emploi et du Travail, après que la Commission d'accès aux documents administratifs se fût prononcée le 29 septembre 1998 et le 3 décembre 1998; qu'il s'avère que la décision attaquée a été suivie d'une nouvelle décision, prise sur seconde demande de reconsidération, qui s'est substituée à la décision querellée, que le requérant n'attaque pas; que, par le fait du comportement du requérant lui-même, qui l'a remise en cause par une nouvelle demande de reconsidération, la décision attaquée ne peut être considérée comme une décision définitive susceptible de recours; que la requête est irrecevable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Le dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à la charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le dix décembre deux mille quatre par :

MM. HANSE, Conseiller d'Etat, Président f.f.,
LEWALLE, Conseiller d'Etat,
KOVALOVSKY, Conseiller d'Etat,
HARMEL, Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

P. HARMEL.

Ph. HANSE.