



AVIS N° 21 / 2007 du 23 mai 2007.

N. Réf. : SA2 / A / 2007 / 020

OBJET : Avis relatif à la note approuvée par le Gouvernement flamand concernant une publicité accrue de la politique salariale au sein de l'autorité flamande.

La Commission de la protection de la vie privée ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après la "Loi Vie Privée"), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande urgente d'avis du Ministre flamand des Affaires administratives, de la Politique extérieure, des Médias et du Tourisme, reçue à la Commission le 8 mai 2007 ;

Vu le rapport de Monsieur F. ROBBEN ;

Emet, le 23 mai 2007, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

1. Le 27 avril 2007, sur proposition du demandeur, le Gouvernement flamand a approuvé une note relative à une publicité accrue de la politique salariale au sein de l'autorité flamande.

2. Le Gouvernement flamand a chargé le demandeur de solliciter l'avis de la Commission concernant la manière de rendre des données publiques et d'accroître la publicité de la politique salariale, telle que décrite dans la note.

3. La note, qui fera l'objet d'une circulaire ultérieurement, vise une publicité accrue concernant la politique salariale au sein de l'autorité flamande. Elle contient des directives relatives à :

- une communication accessible sur la politique salariale au sein de l'autorité flamande ;
- la publicité des salaires publics les plus élevés ;
- la transparence relative à l'octroi de primes de prestation, de la prime de directeur de projet et de la prime de "fonction supérieure".
- l'archivage des conditions de travail.

II. CONTEXTE

4. D'un point de vue historique, l'autorité se caractérise par une grande transparence sur ce plan, étant donné que les échelles de salaires de toutes les fonctions et de tous les grades, du plus élevé au moins élevé, sont publiées dans le Moniteur belge. En théorie, chacun peut en prendre connaissance.

5. Dans la pratique, il n'est toutefois pas évident, pour un citoyen, d'avoir une bonne intelligence de tout cela.

6. Non seulement, chaque citoyen ne consulte pas tous les jours le Moniteur belge, mais il n'est pas non plus évident d'avoir une image complète de la situation salariale pour les diverses fonctions. Les multiples arrêtés de modification ne permettent pas au citoyen de s'y retrouver dans les textes.

7. Par ailleurs, les nombreuses composantes de la politique salariale ont été dispersées sur plusieurs sources et plusieurs textes : les échelles de salaires 'habituelles' ne donnent qu'une image partielle et sont exprimées de manière technique (notamment parce que les montants sont exprimés 'à 100 %' et doivent encore être multipliés par un coefficient de majoration), alors qu'en outre, il existe encore toutes sortes de primes et d'indemnités qui ne sont pas faciles à trouver, ni à déchiffrer.

8. Enfin, les conditions salariales d'un nombre (croissant) de fonctions ne sont pas faciles à contrôler.

9. Ainsi, les échelles de salaires (statutaires) 'habituelles' et les indemnités et primes sont publiées dans le Moniteur belge mais la rémunération pour les fonctions contractuelles qui tombent en dehors des échelles normales n'est publiée nulle part.

10. Il en résulte que le niveau de transparence initialement souhaité n'est plus atteint.

11. Pour une autorité, la justification publique et la publicité sont cruciales si elle veut continuer à bénéficier de la confiance du citoyen. En effet, le contribuable flamand est pour ainsi dire l'actionnaire de l'autorité flamande. Une publicité accrue crée la légitimité nécessaire pour l'autorité pour prendre des mesures unilatérales et mener une politique qui a des conséquences directes ou indirectes pour chaque citoyen, entreprise ou organisation sociale.

12. L'intention est dès lors de rétablir la transparence et d'informer de manière conviviale le citoyen qui souhaite savoir comment les fonctions au sein de l'autorité flamande sont rémunérées.

13. Dans ce cadre, il faut trouver un bon équilibre entre d'une part la protection de la vie privée et d'autre part la demande de transparence de la part de la société.

14. La note distingue trois niveaux de transparence différents. Ces niveaux sont abordés et commentés ci-après.

III. EXAMEN

Publicité de niveau 1

15. Ce niveau concerne la publicité externe pour toute personne de la politique salariale et des salaires publics les plus élevés via une publication sur Internet de manière à ce que chaque citoyen accède efficacement à certaines informations.

Publication de la politique salariale

16. Les données sur le site Internet de l'autorité flamande se composeront notamment :

- d'une communication accessible de la politique salariale au sein de l'autorité flamande (échelles de salaires, primes, conditions de travail secondaires et tertiaires telles que le règlement en matière de voitures de service, les avantages sociaux, etc.) ;
- la divulgation des salaires publics les plus élevés selon des modalités précisées ;
- le fonctionnement, la mission et la composition du comité de rémunération de l'autorité flamande¹.

Publication des salaires publics les plus élevés

17. Par fonction faisant partie des cadres moyens et supérieurs, y compris certaines fonctions contractuelles (hautement qualifiées), pour lesquelles les conditions de travail font l'objet de négociations individuelles, les informations suivantes seront publiées sur Internet :

- la bande de salaire ;
- le montant minimum et maximum de la bande de salaire (brut au coefficient de liquidation en vigueur au moment de la divulgation) ;
- la classe de fonction et le montant de la prime liée à l'exercice d'un mandat (si d'application) ;
- la formule de calcul du pécule de vacances brut (toujours 92 % du salaire mensuel) ;
- la formule de calcul de la prime de fin d'année brute (actuellement, 53 % du salaire mensuel) ;
- idem pour d'autres primes fixes qui sont liées à la fonction (si d'application) ;
- portée d'un revenu variable (prime de management, 0 à 20 % du salaire annuel + la prime liée à l'exercice d'un mandat).

¹ Par analogie avec les principes du Corporate Governance Code belge, un comité de rémunération sera créé pour l'autorité flamande, ayant pour mission de se pencher sur la politique salariale des cadres moyens et supérieurs, y compris des membres du personnel contractuel pour lesquels les conditions de travail font l'objet de négociations individuelles.

18. Le but n'est donc pas de publier le salaire exact du titulaire d'une telle fonction, en le nommant.

Commentaire de la Commission

Concernant la publication de la politique salariale

19. La Commission n'a pas de remarque. Il n'y a pas d'objection à communiquer de manière accessible sur Internet la politique salariale générale de l'autorité flamande de sorte que les fonctionnaires flamands puissent mieux planifier leur carrière et que les personnes extérieures sachent précisément ce qu'elles peuvent attendre financièrement d'un emploi au sein de l'autorité flamande, aux différents niveaux. Tout cela peut être interprété comme une publicité active de l'administration.

Concernant la divulgation des salaires publics les plus élevés

20. Pour les membres du personnel statutaire, les échelles de salaire, les indemnités et les primes, généralement réparties sur plusieurs sources et textes, sont actuellement déjà publiées dans le Moniteur belge.

21. Par fonction statutaire du niveau du cadre supérieur et moyen, ces informations seront à présent placées sur le site Web de l'autorité flamande de manière concentrée : bande de salaire, mais également autres avantages financiers directs, tels que la prime liée à l'exercice d'un mandat, le pécule de vacances, la prime de fin d'année, complétées par des renseignements sommaires sur le statut, la classe de fonction, le contrat de travail.

22. La Commission n'a bien entendu aucune objection. En effet, on ne communique aucune information salariale concernant des personnes individuelles, désignées nominativement.

23. La Commission ne voit aucune objection au fait que le traitement qui résulte de négociations contractuelles soit publié selon les mêmes modalités.

24. La Commission ne voit en outre pas d'inconvénient à ce que soit repris sur le site Internet un programme de calcul permettant à un citoyen d'indiquer, de manière anonyme, une fonction et une ancienneté et d'obtenir ainsi, comme résultat, des informations sur les conditions salariales pour une fonction déterminée avec une ancienneté déterminée.

25. Enfin, la Commission ne voit aucune objection à ce que soit ajouté un module permettant à l'utilisateur de convertir des montants bruts en montants nets.

Publicité de niveau 2

26. Ce niveau concerne la publicité interne, pour toute personne au niveau de l'organisation au sein de l'autorité flamande, de la prime de prestation, de la prime de directeur de projet et de la prime de "fonction supérieure" (dénommées ci-après "primes").

27. Chaque année, une liste nominative des personnes qui se voient octroyer une prime au sein de l'autorité flamande est mise à la disposition de toute personne travaillant au niveau de l'organisation de l'autorité flamande.

28. La liste mentionne, outre les noms, l'importance de la prime exprimée en un pourcentage du salaire annuel brut. Aucun montant individuel n'est donc divulgué.

29. La possibilité de consulter la liste nominative est rappelée chaque année. Le moyen de communication (e-mail, intranet, extranet, 13, Snelinfo, etc.) doit faire en sorte de toucher tout le monde.

30. Les membres du personnel qui souhaitent de plus amples informations sur la motivation de l'octroi d'une prime à un membre du personnel au sein de leur organisme peuvent à cet effet s'adresser à juste titre à leur fonctionnaire dirigeant (ou à son délégué) et demander à consulter le document sur la base duquel la prime a été accordée. Il ne s'agit pas de consulter le rapport d'évaluation de la personne concernée, qui n'est pas communiqué.

31. Les membres du personnel qui souhaitent plus d'informations sur la motivation de l'octroi d'une prime à un membre du personnel en dehors de leur organisme doivent justifier d'un intérêt personnel.

Commentaire de la Commission

32. La Commission considère la distinction graduelle faite dans la note entre d'une part, la consultation de la liste nominative et d'autre part, la consultation du document sur la base duquel une prime a été octroyée comme l'expression d'une proportionnalité et estime donc que cela constitue, en soi, une bonne chose.

Consultation de la liste nominative

33. Vu la finalité de la publication interne de ces données à caractère personnel – pour des raisons d'équité interne et d'objectivation, on vise à obtenir, conserver et renforcer la confiance des membres du personnel en créant plus d'ouverture concernant l'octroi de primes –, la Commission ne s'oppose pas à une publication annuelle de la liste nominative visée au sein des membres du personnel d'un même organisme. L'importance de la prime sera exprimée en un pourcentage du salaire annuel brut de la personne concernée. Aucun montant spécifique individuel n'est donc divulgué.

34. La Commission émet des réserves quant au fait que des membres du personnel d'un organisme x pourraient consulter la liste nominative de l'organisme y. La publication interne de la liste nominative devrait donc être limitée par organisme. L'accès à la liste nominative devrait en outre être sécurisé par un système de contrôle des accès qui évite que des personnes extérieures à l'organisme n'accèdent à la liste nominative. Les accès devraient également être enregistrés.

Consultation du document sur la base duquel une prime a été octroyée

35. Le document sur la base duquel une prime a été octroyée à un membre du personnel individuel ne contient pas uniquement des données à caractère personnel au sens de la Loi Vie Privée, mais également des informations à caractère personnel au sens du décret du 26 mars 2004 *relatif à la publicité de l'administration*².

36. Il est évident que de telles données personnelles ne peuvent pas être rendues accessibles ainsi à des tiers, même pas au niveau de l'organisme propre.

37. La Commission constate toutefois que dans la note, il est question d'une publicité interne (théoriquement) grande de ces documents : la possibilité de les consulter est en principe offerte à tous les membres du personnel au sein de l'organisme et, moyennant la preuve d'un intérêt, à ceux en dehors de l'organisme. La Commission suppose que la consultation proposée des documents sur la base desquels une prime est octroyée a pour but de permettre un contrôle de l'application correcte et équitable du règlement en la matière, moyennant la preuve d'un intérêt. La Commission estime néanmoins qu'avec un bon système de contrôle interne et d'audit interne, la même finalité peut être réalisée, en portant moins atteinte à la vie privée des personnes concernées. La Commission propose dès lors de ne pas rendre en principe accessibles à d'autres membres du personnel ou à des tiers les documents sur la base desquels une prime est octroyée.

² Des informations comportant une appréciation, un jugement de valeur ou la description d'un comportement d'une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable (article 3, 6° du décret relatif à la publicité).

38. Si malgré tout, le demandeur maintenait une certaine consultation des documents en question par d'autres membres du personnel, la Commission estime que le membre du personnel concerné doit au moins toujours justifier d'un intérêt concret. De toute évidence, selon la proposition actuelle, seuls les membres du personnel extérieurs à ce même organisme doivent justifier de cet intérêt. On suppose apparemment que les personnes au sein d'un même organisme ont un intérêt à consulter le document sur la base duquel une prime a été octroyée à l'un de leurs collègues.

39. Selon la Commission, comme cela a déjà été précisé, le document sur la base duquel une prime est octroyée semble en effet contenir des informations à caractère personnel au sens du décret sur la publicité. Pour la divulgation de telles informations, le demandeur doit démontrer que sa situation juridique peut être lésée de manière directe et personnelle par les informations, la décision à laquelle les informations se rapportent ou la décision en vue de la préparation de laquelle le document contenant les informations a été établi (article 17, § 2, alinéa 2 du décret sur la publicité).

40. Enfin, la Commission émet des réserves lorsque le demandeur affirme que la note ne donne qu'un cadre général et minimal sur le plan de la publicité de niveau 2 mais que les organismes de l'autorité flamande peuvent toujours décider d'aller plus loin.

41. Si cela veut dire que les organismes pourraient encore assouplir les règles de la note en ce qui concerne l'accessibilité des listes nominatives et la consultation des documents sur la base desquels une prime est motivée et octroyée, la Commission s'oppose formellement à une telle approche, étant donné qu'à ses yeux, la note va déjà trop loin.

Publicité de niveau 3

42. D'autres composantes salariales que celles mentionnées aux niveaux de publicité 1 et 2 ne sont pas publiées en externe ou en interne mais seront archivées et actualisées au département des affaires administratives.

43. Il s'agit donc aussi bien des conditions de travail fixées statutairement que d'autres éléments de la rémunération totale (tels que l'utilisation d'un gsm, la constitution d'une pension, une voiture de service, des indemnités de représentation, etc.) qui ont fait l'objet de négociations, individuelles ou non. Les contrats de travail (et les avenants) doivent dès lors être transmis au département des affaires administratives.

44. Les gestionnaires de dossiers au département des affaires administratives sont tenus au secret et doivent traiter ces informations de manière confidentielle.

45. Un relevé complet de la rémunération totale des membres du personnel de l'autorité flamande permet d'élaborer une politique salariale cohérente qui poursuit une équité interne.

46. Au sein du département des affaires administratives, on suit la politique salariale générale pour l'autorité flamande. Afin de pouvoir formuler des propositions politiques efficaces et de pouvoir conseiller le ministre flamand compétent pour la politique générale, en matière de personnel et de développement organisationnel, il est jugé nécessaire de connaître (ou de pouvoir calculer) et d'archiver toutes les conditions de travail des membres du personnel à un endroit central.

Commentaire de la Commission

47. Vu la finalité définie dans la note (formulation de propositions politiques), la Commission se demande si un archivage des conditions individuelles de travail des fonctions de cadre supérieur et de cadre moyen par le département des affaires administratives est bien nécessaire. Des applications axées uniquement sur la politique ne nécessitent pas l'identification des personnes.

48. Si la seule finalité poursuivie par le demandeur avec l'archivage individuel est un soutien politique, la Commission estime qu'aucune information relative à une personne identifiée ne doit être traitée de manière centralisée mais que des informations codées ou anonymes peuvent suffire.

49. La Commission considérerait donc contraire à l'article 4 de la Loi Vie Privée (principe de proportionnalité) que, pour une telle application qui n'est pas axée sur la personne – pour laquelle le département des affaires administratives n'a pas besoin d'un contact direct avec les personnes concernées ou qui ne requiert pas directement l'intervention du département à l'égard des individus - , des données à caractère personnel les concernant soient néanmoins archivées au département des affaires administratives.

PAR CES MOTIFS,

la Commission émet un avis favorable sur la note à condition qu'il soit tenu compte des remarques, en particulier des points 34, 36 à 41 et 47 à 49.

L'administrateur,

Le président,

(sé) Jo BARET

(sé) Willem DEBEUCKELAERE