

COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS



Wallonie

Section Publicité de l'administration

AVIS n° 150

9 octobre 2017

SPW – Bien-être animal – Autorité régionale compétente – Demande recevable
– Formulaire d'informations sur des infractions – Documents à caractère
personnel – Vie privée – Recherche et poursuite de faits punissables – Demande
manifestement abusive (non) - Communication

RÉGION WALLONNE
COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Séance du 9 octobre 2017

Avis n° 150

En cause : Madame X, ...,

Partie demanderesse,

Contre : SPW - Direction générale opérationnelle de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement, Chaussée de Louvain, 14 à 5000 Namur

Partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration, l'article 8, §§ 1 et 2 ;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 juillet 1998 fixant la composition et le fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu la demande d'avis datée du 11 septembre 2017 et la demande de reconsidération adressée à la partie adverse datée du 11 septembre 2017 ;

Vu l'accusé de réception et la demande d'information adressée à la partie adverse par courrier du 11 septembre 2017, et son courriel en réponse du 15 septembre 2017 ;

Considérant que la demande porte sur l'obtention de formulaires d'information concernant des infractions au bien-être animal constatées dans des abattoirs en Wallonie ;

Considérant que, dans sa demande initiale du 16 août 2017, la partie demanderesse indique souhaiter recevoir [par voie électronique] la copie des « formulaires d'information concernant les infractions sur le bien-être animal (au niveau de l'abattage, le transport etc...) constatées par les CDM (chargés de mission ; Afsca) dans les abattoirs wallons pendant la période du 1 janvier 2016 jusqu'aujourd'hui » ;

Considérant que, par un courrier daté du 8 septembre 2017, émanant d'un agent de l'Unité « Bien-être animal » du Département de la Police et des Contrôles de la DGO3 (DGARNE), service détenteur des documents sollicités, cette demande a été rejetée pour les motifs suivants :

- la demande concernerait des « documents à caractère personnel », pour lesquels la partie demanderesse ne justifierait pas d'un intérêt ;
- la divulgation de ces formulaires porterait atteinte (1) à la vie privée de la personne concernée par ces formulaires, et (2) au devoir de réserve et au secret professionnel, conformément à l'article 458 du Code pénal, de l'autorité administrative et des agents réceptionnant les formulaires sollicités, qui peuvent servir de base à la rédaction d'un procès-verbal d'infraction qui mettra en mouvement l'action publique ;
- l'intérêt de la publicité des documents administratifs ne l'emporterait pas sur la protection de l'intérêt supérieur lié à la recherche ou la poursuite de faits punissables : ainsi, il ne pourrait être toléré que la communication de ces formulaires empêche les agents compétents de procéder aux enquêtes nécessaires pour faire la lumière sur les faits rapportés via ces formulaires ;
- la demande serait manifestement abusive compte tenu des désagréments disproportionnés qu'elle occasionnerait à l'administration au regard de l'intérêt, en l'espèce injustifié, de la divulgation ; il reviendrait en effet à l'autorité administrative d'identifier l'ensemble des dossiers pour lesquels un formulaire a été communiqué depuis le 1^{er} janvier 2016 jusqu'à ce jour, de prélever le formulaire de chaque dossier et d'examiner, pour chaque dossier, si le formulaire fait état de l'existence d'une infraction ;

Considérant que, dans sa demande d'avis du 11 septembre 2017, la partie demanderesse constate que, suite à la décision de l'instance flamande de recours à l'égard d'une demande d'accès à des documents analogues, le service « Bien-être animal » flamand a communiqué tous les formulaires sollicités, « à l'exception des formulaires pour lesquels un PV a été écrit et pour lesquels la procédure est toujours en cours » ; que la partie demanderesse en déduit que le service « Bien-être animal » wallon pourrait faire la même chose, à savoir « retrouver et [...] trier sans problèmes les PV, et [...] savoir lesquels sont encore en cours » ;

Considérant que, dans son courriel de réponse du 15 septembre 2017, la partie adverse communique la décision de retrait, prise le 13 septembre 2017, de la décision de refus du 8 septembre 2017, au motif que cette dernière n'a pas été, à la lecture de l'arrêt n° 238.457 du 8 juin 2017 du Conseil d'Etat, adoptée par l'autorité administrative régionale compétente ; que la demande de reconsidération, de même que l'avis sollicité auprès de la Commission seraient devenus sans objet ; que la demande de la partie demanderesse est transférée à l'autorité administrative régionale compétente, à savoir le ministre qui a le bien-être animal dans ses attributions ;

Quant à la recevabilité de la demande d'avis

Considérant que l'article 8, § 2, du décret du 30 mars 1995 relatif 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 du présent décret, 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* » ;

Considérant qu'en prévoyant que le demandeur adresse une demande de reconsidération à l'autorité régionale *concernée*, en même temps qu'il demande à la Commission d'émettre un avis, la disposition précitée se limite à prévoir que le demandeur introduise sa demande de reconsidération auprès du service administratif chargé de la matière en cause et selon toute vraisemblance en possession des

documents administratifs litigieux, indépendamment de la question de savoir quelle est l'autorité régionale compétente pour statuer *in fine* sur la demande de reconsidération ; qu'on ne peut interpréter cette disposition comme imposant au demandeur d'identifier l'autorité administrative régionale compétente¹ pour valablement répondre à sa demande de reconsidération ; qu'en d'autres termes, la Commission s'estime valablement saisie d'une demande d'avis adressée au service administratif apparemment compétent pour traiter de la demande d'accès, quand bien même cette demande serait adressée à un organe de l'administration non compétent pour statuer sur la demande de reconsidération, notamment en raison d'un problème lié à une absence de délégation et au vice de l'incompétence de l'auteur de l'acte qui pourrait en découler ;

Considérant qu'en l'espèce, la partie demanderesse a adressé sa demande initiale à l'Unité « Bien-être animal » de la DGO3 (DGARNE) du SPW puis a adressé sa demande de reconsidération à l'agent qui lui a notifié la décision de refus du 8 septembre 2017 en réponse à sa demande initiale ; qu'au vu des considérations qui précèdent, ces circonstances suffisent pour considérer que la demande d'avis est recevable ;

Considérant, pour le surplus, que la circonstance que la décision de refus du 8 septembre 2017, répondant à la demande initiale de la partie demanderesse, ait été retirée pour incompetence de l'auteur de l'acte n'a pas pour effet d'empêcher la Commission de rendre son avis ni de rendre la demande d'avis sans objet, dès lors qu'indépendamment de la question de savoir quelle est la personne habilitée à représenter l'autorité régionale compétente, la Commission constate que la partie demanderesse n'a pas encore obtenu la copie des documents sollicités, de sorte que l'objet de la demande initiale du 16 août 2017 et de la demande d'avis corrélative n'a pas disparu ;

Considérant que la demande d'avis est recevable ;

Quant aux formulaires d'information sollicités

Considérant qu'il ressort de la demande d'avis du 11 septembre 2017 que la partie demanderesse limite sa demande aux formulaires analogues à ceux qui ont été communiqués en Flandre, à savoir les formulaires d'information concernant des infractions au bien-être animal constatées dans des abattoirs en Wallonie « à l'exception des formulaires pour lesquels un PV a été écrit et pour lesquels la procédure est toujours en cours » ;

Considérant que la demande d'information du 11 septembre 2017 a été adressée par le Secrétariat de la Commission à l'agent précité de l'Unité « Bien-être animal » Département de la Police et des Contrôles de la DGO3 (DGARNE) du SPW, auteur de la décision du 8 septembre 2017, à cette même unité ainsi qu'à la DGO3 (DGARNE) du SPW ;

Considérant que, dans le contexte qui a été explicité précédemment, les documents sollicités n'ont pas été communiqués à la Commission ;

Considérant que le courrier du 8 septembre 2017 précité fait état de différents motifs pour lesquels la divulgation des documents sollicités a été refusée, à savoir (1) l'absence de justification d'un intérêt pour la consultation de documents à caractère personnel, (2) l'atteinte à la vie privée des personnes

¹ A propos de la détermination de l'autorité régionale compétente, de la question des délégations et du vice de l'incompétence de l'auteur de l'acte, voy. l'arrêt n° 238.457 du 8 juin 2017 du Conseil d'Etat, qui concerne la décision de refus à la suite d'une demande de reconsidération, après l'avis de la Commission.

concernées ou au secret professionnel, (3) une balance des intérêts en présence dans le cadre de laquelle l'intérêt de la publicité des documents administratifs ne l'emporte pas sur la protection de l'intérêt supérieur lié à la recherche ou la poursuite de faits punissables et (4) une demande manifestement abusive ;

Considérant, *en ce qui concerne le premier motif de refus*, que l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 30 mars 1995 soumet la consultation des documents à caractère personnel à la justification d'un intérêt ;

Considérant que le document à caractère personnel est défini 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 ;

Considérant que le fait que des personnes soient simplement mentionnées dans le document administratif sollicité n'a pas pour effet d'établir le caractère « personnel » dudit document² ;

Considérant qu'en l'espèce, les formulaires sollicités contiennent des informations relatives à des infractions au bien-être animal constatées par des chargés de mission dans des abattoirs wallons, que ces infractions soient établies à charge des abattoirs ou à charge des transporteurs ou détenteurs d'animaux³ ; considérant que de telles infractions sont susceptibles de poursuites pénales ; que, même en l'absence d'établissement d'un procès-verbal ou d'une procédure en cours, la description de comportements infractionnels peut manifestement causer un préjudice aux auteurs des infractions constatées ; que les documents sollicités sont des documents à caractère personnel pour lesquels la partie demanderesse doit justifier d'un intérêt, ce qui ne semble pas le cas en l'espèce ;

Considérant, cependant, que l'occultation de tout élément permettant d'identifier les auteurs des infractions constatées, conformément à l'article 6, § 4, du décret du 30 mars 1995, aurait pour effet que ces documents se limiteraient à décrire des faits infractionnels, mais ne présenteraient plus un caractère personnel, de sorte que la partie demanderesse ne devrait alors plus justifier d'un intérêt ; qu'il convient d'examiner les autres motifs de refus de la demande, ainsi limitée ;

Considérant, *en ce qui concerne le deuxième motif de refus*, que l'article 6, § 2, du décret du 30 mars 1995 prévoit que l'autorité administrative rejette la demande de communication si la publication du document administratif porte atteinte à la vie privée, sauf les exceptions prévues par la loi (1°) ou à une obligation de secret instaurée par une loi ou par un décret (2°) ;

Considérant que, comme il a été souligné précédemment, la demande ne concerne que des formulaires d'information relatifs à des infractions constatées par des chargés de mission dans des abattoirs, avec occultation de tout élément permettant d'identifier les auteurs des infractions constatées ; qu'ainsi limitée, cette demande ne peut contenir des informations susceptibles de porter atteinte à la vie privée des auteurs des infractions constatées ; que l'éventuelle atteinte à la vie privée ne pourrait dès lors concerner que l'identité des chargés de missions ; que ceux-ci exercent une fonction publique et qu'il est inhérent à leur mission qu'ils puissent être identifiés, hormis dans

² Voy. l'avis n° 102 du 25 avril 2016 de la CADA wallonne.

³ Voy. la décision OVB/2017/159 du 3 août 2017 de l'instance flamande de recours – section publicité de l'administration.

d'éventuelles situations exceptionnelles⁴ ; que, sauf à démontrer concrètement l'existence de pareilles situations exceptionnelles, l'exception prévue par l'article 6, § 2, 1°, du décret du 30 mars 1995 ne semble pas pouvoir être invoquée ; que, si tel était toutefois le cas ou si l'identité de personnes tierces aux auteurs de l'infraction ou aux chargés de mission était mentionnée dans les documents sollicités, il appartiendrait à l'autorité administrative de limiter la consultation ou la communication des documents sollicités en veillant à supprimer ou à occulter les informations ou les données considérées comme étant susceptibles de porter atteinte à la vie privée ;

Considérant, en outre, que la partie adverse ne démontre pas que les chargés de mission seraient tenus à un secret professionnel au sens de l'article 458 du Code pénal ; qu'elle ne fait valoir aucune disposition légale expresse en ce sens ; qu'en outre, le « devoir de réserve » d'un fonctionnaire ne peut constituer une exception légale au principe de la publicité ; que l'exception prévue par l'article 6, § 2, 2°, du décret du 30 mars 1995 ne semble pas pouvoir être invoquée ;

Considérant, *en ce qui concerne le troisième motif de refus*, que l'article 6, § 1er, du décret du 30 mars 1995 prévoit que l'autorité administrative rejette la demande de communication si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur l'intérêt de la recherche ou la poursuite de faits punissables (4°) ;

Considérant que cette exception n'est pas absolue, que la balance des intérêts en présence suppose que l'autorité administrative démontre, concrètement, que les intérêts précités s'opposent et que l'intérêt prépondérant n'est pas celui de la publicité ;

Considérant qu'en l'espèce, il n'est pas démontré que les documents sollicités, tels qu'ils ont été limités par la partie demanderesse ainsi que par la Commission, soient de nature à porter concrètement atteinte à l'intérêt de la recherche ou la poursuite de faits punissables ; qu'en toute hypothèse, la partie adverse n'expose pas en quoi la poursuite d'une infraction pénale pourrait être entravée en l'espèce⁵ ; que, sauf à démontrer concrètement l'existence d'un conflit entre l'intérêt de la recherche ou la poursuite de faits punissables et l'intérêt de la publicité ainsi que l'absence de prévalence de l'intérêt de la publicité, l'exception prévue par l'article 6, § 1er, 4°, du décret du 30 mars 1995 ne semble pas pouvoir être invoquée ;

Considérant, *en ce qui concerne le quatrième motif de refus*, que l'article 6, § 3, du décret du 30 mars 1995 prévoit que l'autorité administrative peut rejeter la demande de communication dans la mesure où la demande est manifestement abusive (3°).

Considérant que la possibilité de refuser l'accès à un document administratif en raison d'une demande manifestement abusive se fonde sur l'objectif d' « éviter que la publicité devienne inopérante »⁶, le refus de l'autorité administrative n'intervenant que lorsque celle-ci est « d'avis que dans le cas concret, toujours après avoir effectué la balance des intérêts concernés, la publicité ne doit pas avoir lieu »⁷;

⁴ En ce sens, voy. la décision OVB/2017/159 du 3 août 2017 précitée.

⁵ Comp. avec l'avis n° 79/1 du 30 mars 2015 de la CADA wallonne.

⁶ *Doc. parl.*, Chambre, s.o. 1992-1993, n° 1112/1, p. 19.

⁷ *Ibid.*, p. 17.

Considérant qu'une demande de consultation d'une quantité importante de documents administratifs, que ce soit en volume de pages ou en nombre de pièces, ne signifie pas nécessairement que la demande soit manifestement abusive ; que le temps exigé de l'autorité administrative pour rechercher ces documents et les mettre à la disposition du citoyen, le cas échéant en occultant certains éléments, relève des missions d'intérêt général de cette autorité administrative, telles qu'elles ont été définies par les législations relatives à l'accès aux documents administratifs, en application de l'article 32 de la Constitution⁸ ;

Considérant qu'en l'espèce, l'autorité administrative ne démontre pas concrètement en quoi la communication à la partie demanderesse des formulaires d'information sollicités, avec occultation partielle de certaines données, induirait une charge qui serait disproportionnée par rapport au souci de garantir au citoyen un droit à la transparence administrative et qui risquerait, partant, de perturber le fonctionnement de l'administration concernée et de porter atteinte aux droits des autres citoyens⁹ ; que l'exception prévue par l'article 6, § 3, 3°, du décret du 30 mars 1995 ne peut pas être invoquée ;

Considérant, pour le surplus qu'il appartient à la partie adverse de veiller à ce que la décision prise à la suite de la demande de reconsidération soit adoptée par l'autorité administrative compétente. A cet égard, la Commission attire l'attention sur l'arrêt du Conseil d'Etat n° 238.457 du 8 juin 2017, motivé comme suit :

«selon le décret du 30 mars 2015 relatif à la publicité de l'administration, c'est «l'autorité administrative régionale» qui est compétente pour rejeter une demande de consultation ou de communication d'un document administratif; qu'un directeur n'est, en principe, pas une autorité administrative au sens de l'article 14, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973; que selon l'article 19, alinéa 1er, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 juillet 2014 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement, dans les compétences qui leur sont attribuées, les ministres ont délégation pour appliquer, sans préjudice des autres dispositions prévues par le présent arrêté, les lois, décrets, arrêtés, règlements et circulaires; que rien ne lui interdit de déléguer cette compétence, mais que la délégation doit, le cas échéant, être précise et résulter sans équivoque du texte qui l'attribue; qu'en l'espèce, la partie adverse n'établit pas l'existence d'une telle délégation; que l'acte attaqué a été adopté par un auteur incompétent » ;

⁸ Voy. l'avis n° 109 du 19 août 2016 de la CADA wallonne.

⁹ En ce sens, voy. aussi la décision OVB/2017/159 du 3 août 2017 précitée.

La Commission rend l'avis suivant :

La demande d'avis est recevable.

Les formulaires d'information concernant des infractions au bien-être animal constatées par des chargés de mission dans des abattoirs wallons, à l'exception des formulaires pour lesquels un PV a été écrit et pour lesquels la procédure est toujours en cours, doivent être communiqués à la partie demanderesse en occultant tout élément permettant d'identifier les auteurs des infractions constatées et sous réserve de l'applicabilité des exceptions légales qu'il appartient à la partie adverse de justifier concrètement.

Ainsi délibéré le 9 octobre 2017 par la Commission d'accès aux documents administratifs composée de Mesdames MICHIELS, Présidente, ROSOUX, présidente suppléante et rapporteur, et DREZE, membre effectif, et de Monsieur LEVAUX, membre effectif.

La Secrétaire,

F. JOURETZ

La Présidente,

V. MICHIELS