

COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS



Wallonie

Section Publicité de l'administration

AVIS n 268

12 avril 2019

Autorité administrative régionale – Agence pour une vie de qualité (AVIQ) –
Contrôle des maisons de repos et de soins – Documents à caractère personnel –
Intérêt lié à la profession de journaliste - Droits fondamentaux des administrés –
Vie privée – Informations confiées librement et à titre confidentiel à l'autorité –
Demande abusive- Charge de travail dans un délai raisonnable – Communication
partielle

RÉGION WALLONNE
COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Séance du 12 avril 2019

Avis n°268

En cause : Monsieur X, journaliste

Partie demanderesse,

Contre : L'Agence pour une Vie de Qualité (AViQ), Rue de la Rivelaine, 21 à 6061 Charleroi

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^{er} 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 mars 2019 ;

Vu la demande de reconsidération adressée le même jour à la partie adverse ;

Vu l'accusé de réception et la demande d'information adressée à la partie adverse le 15 mars 2019 ;

Vu la réponse de la partie adverse datée du 28 mars 2019 ;

Objet de la demande

La demande initiale du 23 janvier 2019 porte sur la communication « des plaintes reçues ces dernières années, de la suite qui leur a été donnée ainsi que des résultats des inspections qui ont été menées en Wallonie, ces dernières années également ».

Les documents sollicités sont des documents administratifs au sens de l'article 1^{er}, alinéa 1, 2°, du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration.

La demande est donc recevable.

Fondement de la demande

1. – Dans son courrier du 28 mars 2019, la partie adverse s'interroge sur le caractère personnel des documents demandés.

La Commission rappelle que la notion de document à caractère personnel est strictement définie par l'article 1^{er}, alinéa 2, 3^o du décret wallon du 30 mars 1995 : il doit s'agir d'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* ».

Vu l'étendue de la demande, il est probable que certaines plaintes déposées auprès de l'AVIQ ces dernières années contiennent des appréciations ou des jugements de valeur à l'attention de personnes physiques. Il convient de noter cependant que le demandeur a expressément indiqué ne demander qu'une version anonymisée des documents sollicités. Il est tout aussi probable que certaines plaintes, certains suivis de plaintes et la plupart des rapports et des résultats des inspections menées par l'AVIQ ne contiennent pas d'appréciations ou de jugements de valeur à l'égard de personnes physiques, mais exclusivement à l'égard de l'une ou l'autre des maisons de repos et de soins concernées par ces documents.

Ce n'est donc qu'à l'égard de certains des documents demandés que le demandeur doit justifier d'un intérêt.

L'intérêt requis n'est cependant pas nécessairement un intérêt personnel. En l'espèce, le demandeur est journaliste et a indiqué envisager un travail journalistique sur les maisons de repos. Sous réserve de l'application des exceptions prévues à la publicité de l'administration, la Commission estime que l'intérêt général qui sous-tend la liberté de la presse (art. 25 de la Constitution) et la reconnaissance et la protection du titre de journaliste professionnel (loi du 30 décembre 1963) permettent de justifier l'intérêt requis, dans le chef d'un journaliste agissant dans l'exercice de sa profession, pour avoir accès à des documents à caractère personnel.

2. – La partie adverse renvoie ensuite dans sa réponse à l'avis n° 70 rendu par la présente Commission le 2 juin 2014, en rappelant les motifs d'exception qui y avaient été considérés comme fondés : notamment, la protection des droits fondamentaux des personnes ayant déposé plainte et des personnes auditionnées à la suite de ces plaintes (art. 6, §1^{er}, 2^o du décret du 30 mars 1995), la protection de la vie privée des mêmes personnes (art. 6, §2, 1^o) et la nature confidentielle des plaintes et des témoignages reçus (art. 6, §3, 2^o).

Les documents demandés dans la présente affaire ne sont cependant que partiellement similaires. Les plaintes et la plupart des documents de suivi de plainte relèvent indéniablement des exceptions précitées, et sont rédigés et constitués de manière telle qu'il n'est pas possible dans tous les cas d'occulter certains passages pour garantir l'anonymat et les droits fondamentaux du ou des auteurs de la plainte ou des personnes auditionnées.

En revanche, certains documents de suivi, et la plupart des rapports ou autres résultats d'inspection, a fortiori lorsque les inspections n'ont pas été fondées sur des plaintes, ne paraissent relever que partiellement des exceptions précitées. Aucun rapport d'inspection n'ayant été transmis à la Commission, celle-ci n'est en outre pas en mesure d'établir que la communication partielle de rapports d'inspection ne permet pas de garantir suffisamment l'anonymat du ou des auteurs d'une plainte ou, lorsqu'il n'y a pas eu de plaintes, de préserver suffisamment les éventuelles données personnelles des résidents ou des membres du personnel des maisons de repos et de soins concernées.

L'exception est donc fondée, et l'emporte sur l'intérêt de la publicité, pour les plaintes et les documents de suivi des plaintes dont la publicité ne permettrait pas de garantir suffisamment l'anonymat du ou des auteurs de la plainte ou des personnes auditionnées. Elle n'est en revanche pas établie pour les autres documents demandés.

3. – La partie adverse estime enfin que la demande qui lui a été adressée est abusive.

La Commission s'est prononcée à plusieurs reprises sur la notion de demande manifestement abusive, au sens de l'article 6, §3, 3°, du décret¹. Elle a notamment précisé, à l'égard d'une commune, que « *une demande abusive est une demande qui nécessite pour y répondre un travail qui mette en péril le bon fonctionnement de la commune. Un simple surcroît de travail ne peut suffire à considérer une demande comme manifestement abusive* ».

Il a par ailleurs été jugé récemment par le Conseil d'État² que :

« L'examen auquel il doit ainsi être procédé, d'abord pour vérifier si une pièce contient des informations environnementales, et ensuite, le cas échéant, pour déterminer s'il y a lieu d'y appliquer l'une ou l'autre des restrictions au droit d'accès aux informations environnementales, ne se réduit pas à une simple opération matérielle consistant à extraire des pièces des dossiers. Il faut aussi dresser la liste précise des pièces retirées des dossiers et rendre compte de manière concrète et pertinente des motifs pour lesquels elles le sont. Vu le nombre de pièces en cause et la minutie qui doit présider à l'examen auquel il y a lieu de procéder, la charge de travail qu'occasionne celui-ci est d'une ampleur considérable.

Compte tenu de ce qui précède, réserver une suite favorable à une demande d'information qui, comme en l'espèce, porterait, selon la partie intervenante, sur pas moins de 10.000 pages, lesquelles ne sont pas toutes rédigées dans une des langues nationales, impliquerait une charge de travail disproportionnée au regard des intérêts en cause. Il convient en effet d'avoir égard au fait que les missions dont ce service est chargé présentent un caractère d'intérêt général et qu'il importe de veiller à ce que leur exercice ne soit pas entravé ou déraisonnablement perturbé. Si l'information du public doit faire partie des préoccupations de l'autorité administrative, toutefois, celle-ci ne peut être tenue de consacrer une charge de travail d'une ampleur de celle décrite ci-dessus, en vue de répondre à la demande de la partie requérante, fût-elle une association de défense de l'environnement. Si légitimes que soient les intérêts de cette dernière, ils ne suffisent pas à justifier que soient mises à la charge du S.P.F. concerné des obligations d'une telle ampleur ».

La partie adverse expose que la demande implique une quantité de travail très importante pour un ensemble de documents qui porterait, si la demande est limitée aux cinq dernières années, à l'analyse d'un millier de dossiers de plaintes. Il en va particulièrement ainsi d'une demande portant sur des documents qui comportent par nature des données qui devront être occultées en vue d'une communication partielle.

En revanche, la partie adverse n'établit pas que la demande revêtirait le même caractère abusif pour les dossiers d'inspection qui n'ont pas fait suite à une plainte. La demande de communication des rapports et résultats d'inspection des cinq dernières années n'est donc pas manifestement abusive.

¹ Voy. notamment les avis n° 199 du 18 juin 2018, n° 255 du 4 février 2019 et n° 258 du 25 février 2019.

² Voy. arrêt n° 243.357 du 8 janvier 2019.

La partie adverse est invitée à évaluer le temps de travail requis pour préparer les documents sollicités, sur la base des exceptions pouvant être invoquées, afin de déterminer un calendrier, fractionnant en plusieurs dates d'envoi, ce qui peut être transmis au demandeur dans un délai raisonnable (en ce sens, voy. l'avis n° 199 du 18 juin 2018).

4. – Pour le surplus, 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'organe compétent de la partie adverse, conformément à l'arrêt du Conseil d'État n° 238.457 du 8 juin 2017.

La Commission rend l'avis suivant :

Les documents demandés ne doivent pas être communiqués lorsqu'ils concernent des plaintes ou des documents de suivi de plaintes dont la publicité ne permettrait pas de garantir suffisamment l'anonymat du ou des auteurs de la plainte ou des personnes auditionnées.

Les autres documents demandés doivent être communiqués sous réserve de l'occultation des informations relevant de la vie privée des personnes physiques identifiées ou identifiables, dans la mesure où la charge de travail induite par la communication de ces documents ne perturbe pas déraisonnablement l'activité de la partie adverse, le cas échéant suivant un calendrier de transmis qu'elle communiquera au demandeur.

Ainsi délibéré le 12 avril 2019 par la Commission d'accès aux documents administratifs composée de Mesdames MICHIELS, Présidente, et GRAVAR, membre effective, et de Monsieur DE BROUX, vice-président et rapporteur.

La Secrétaire,

F. JOURETZ

La Présidente,

V. MICHIELS