

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 250.170 du 19 mars 2021

A. 224.081/VI-21.158

En cause : **l'Association sans but lucratif ANIMAL RIGHTS,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Anthony GODFROID et
Yana BAYENS, avocats,
Drijverslaan 13
2970 's-Gravenwezel,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Alfred TASSEROUL, avocat,
rue Pépin 21
5100 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 22 décembre 2017, l'ASBL Animal Rights demande l'annulation de « la décision du 24 octobre 2017 du Ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings de refuser la demande de reconsidération introduite le 11 septembre 2017 par Animal Rights visant la communication de l'ensemble des formulaires d'information concernant les infractions sur le bien-être animal constatées par les chargés de mission dans les abattoirs Wallons du 1^{er} janvier 2016 jusqu'à ce jour [= le 16 août 2017]. »

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 23 octobre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 novembre 2020.

Le droit visé à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État a été acquitté.

M. David De Roy, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Anthony Godfroid, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Charles Devillers, *loco* M^e Alfred Tasseroul, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits utiles

1. La requérante est une association sans but lucratif dont l'objet statutaire est notamment la protection des animaux en captivité contre les mauvais traitements, ainsi que la défense de leurs droits.

2. Par un courrier électronique du 16 août 2017, elle sollicite de la part de la partie adverse la communication d'une copie « des formulaires d'information

concernant les infractions sur le bien-être animal (au niveau de l'abattage, le transport, ...) constatées par les CDM (chargés de mission; afsca) dans les abattoirs wallons pendant la période de janvier 2016 jusqu'à aujourd'hui ».

3. Le 8 septembre 2017, la partie adverse refuse d'accéder à cette demande, dans les termes suivants :

« Je vous informe que les informations demandées ne pourront vous être communiquées.

Les exceptions légales et/ou décrétales suivants doivent être invoquées :

(1) La demande concerne des documents à caractère personnel pour lesquels vous ne justifiez pas d'un intérêt;

(2) La demande est manifestement abusive;

(3) L'intérêt de la publicité des documents administratifs ne l'emporte pas sur la protection de l'intérêt supérieur suivant : la recherche ou la poursuite de faits punissables;

(4) La publication du ou des documents administratifs porte atteinte :

- à la vie privée;

- à une obligation de secret instaurée par une loi ou un décret.

Les motifs suivants justifient les exceptions susvisées : les formulaires communiqués par les chargés de mission doivent être qualifiés de "documents à caractère personnel" en ce qu'ils comportent une appréciation ou un jugement de valeur concernant une personne physique nommément désignée et/ou la description d'un comportement dont la divulgation peut causer un préjudice à cette personne. La communication de ces formulaires porte dès lors atteinte à la vie privée de la personne faisant l'objet des mentions s'y trouvant.

Par ailleurs, s'agissant d'un document à caractère personnel, l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration exige que le demandeur justifie d'un intérêt ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Les formulaires transmis par les chargés de mission peuvent servir de base à la rédaction d'un procès-verbal d'infraction qui mettra en mouvement l'action publique de sorte que l'autorité administrative et les agents réceptionnant ces informations sont tenus par un devoir de réserve et de secret professionnel conformément à l'article 458 du Code pénal. En outre, il ne pourrait être toléré que la communication de ces formulaires puisse d'une quelconque manière empêcher les agents compétents de procéder aux enquêtes nécessaires en vue de faire la lumière sur les faits rapportés via ces formulaires.

Enfin, la demande formulée est manifestement abusive compte tenu des désagréments disproportionnés qu'elle occasionnerait à l'administration au regard de l'intérêt (ici non justifié) de la divulgation. S'agissant de la communication des formulaires émis depuis le 1^{er} janvier 2016 jusqu'à ce jour, il reviendrait à l'autorité administrative d'identifier l'ensemble des dossiers concernés, de prélever le formulaire qu'il convient de chaque dossier et d'examiner, pour chaque dossier, si le formulaire fait état de l'existence d'une infraction ».

4. Par un courrier électronique du 11 septembre 2017, la requérante demande à la partie adverse de reconsidérer son refus. Le même jour, elle sollicite de la part de la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région wallonne de se prononcer sur le dossier.

5. Par une décision du 13 septembre 2017, la partie adverse retire la décision de refus du 8 septembre 2017 car « en date du 12 septembre 2017, l'Unité Bien-Etre Animal s'est rendu compte, à la lecture de l'arrêt du Conseil d'État du 8 juin 2017 (n° 238.457), que l'auteur de la décision de refus est incompétent dans la mesure où il ne s'agit pas d'une "autorité administrative régionale" au sens de l'article 1^{er}, alinéa 2, 1° du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration. L'autorité compétente est le Ministre. La décision prise le 8 septembre 2017 est dès lors irrégulière et doit être retirée ». Cette décision est notifiée à la requérante ainsi qu'à la Commission d'accès aux documents administratifs le même jour.

6. Le 9 octobre 2017, la Commission d'accès aux documents administratifs se prononce sur la demande dans les termes suivants, dans un avis qui porte le n° 150 :

« 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 DG03 (DGARNE) du SPW, auteur de la décision du 8 septembre 2017, à cette même unité ainsi qu'à la DG03 (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 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 document:

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'animaux; 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 d'éventuelles situations exceptionnelles; 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, § 1^{er}, 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'espèce; 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 prévoyance de l'intérêt de la publicité, l'exception prévue par l'article 6, § 1^{er}, 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.

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", 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";

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 Constitution;

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 citoyens; 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'État 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 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973; que selon l'article 19; alinéa 1^{er}, 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”;

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 ».

7. Par un courrier recommandé déposé à la poste le 26 octobre 2017, la partie adverse adresse la décision suivante de refus à la requérante :

« Vu le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration;

Vu l'avis de la Commission d'Accès au Documents Administratifs n°150 du 9 octobre 2017 notifié le 16 octobre 2017;

Il s'impose de refuser la communication des documents sollicités pour les motifs suivants :

(1) Les formulaires communiqués par les chargés de mission de l'AFSCA constituent des “documents à caractère personnel” au sens de l'article 1^{er}, alinéa 2, 3° du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration en ce qu'ils comportent une appréciation ou un jugement de valeur concernant une personne physique nommément désignée et/ou la description d'un comportement dont la divulgation peut causer un préjudice à cette personne.

En cette circonstance, l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2 du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration exige que le demandeur justifie d'un intérêt ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Dans son avis n°150, la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (ci-après "CADA") le confirme en s'exprimant de la manière suivante :

“ 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'animaux; 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”.

(2) En vertu de l'article 6, § 2, 1° du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration, l'autorité compétente doit refuser la communication des documents sollicités lorsque leur publicité porte atteinte à la vie privée, sauf les exceptions déterminées par la loi.

En l'espèce, aucune exception ne peut être invoquée.

Par la communication de ces formulaires, il serait porté atteinte à la vie privée non seulement des personnes susceptibles de faire l'objet de poursuites judiciaires (l'abattoir, le transporteur et le détenteur des animaux au départ et à l'arrivée) mais également des chargés de mission de l'AFSCA.

Selon la Cour constitutionnelle, “le droit au respect de la vie privée et de la vie familiale a pour objet essentiel de protéger les personnes contre les immixtions dans leur intimité, leur vie familiale, leur domicile ou leur correspondance” (C. const., 22 octobre 2015, n° 148/2015). La vie privée vise notamment l'identité, le domicile et certains aspects de la vie professionnelle.

Par ailleurs, la notion de “vie privée” visée par le décret du 30 décembre 1995 concerne également la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. L'article 1^{er}, § 1^{er} de cette loi précise qu'une donnée à caractère personnel vise “toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable”. Le § 2 du même article indique qu'un traitement consiste en une “communication par transmission, diffusion ou toute autre forme de mise à disposition”.

Il résulte, à cet égard, de l'article 2 de la loi du 8 décembre 1992 que “lors du traitement de données à caractère personnel la concernant, toute personne physique a droit à la protection de ses libertés et droits fondamentaux, notamment à la protection de la vie privée”.

Les personnes susceptibles de faire l'objet de poursuites judiciaires n'ont pas autorisé la communication de ces informations.

En outre, l'article 8 § 1^{er} de la même loi interdit “le traitement des données à caractère personnel relatives à des litiges soumis aux cours et tribunaux ainsi qu'aux juridictions administratives, à des suspicions, des poursuites ou des condamnations ayant trait à des infractions ou à des sanctions administratives ou des mesures de sûreté”.

En vertu de l'article 6 § 4 du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration, lorsque la communication d'un document doit être refusée dans la mesure où elle porte atteinte à la vie privée, la communication peut être partielle.

Par conséquent, compte tenu de l'atteinte à la vie privée que la publicité de ces formulaires causerait, il est nécessaire d'occulter de chaque formulaire tous les éléments permettant l'identification des personnes susceptibles de faire l'objet de poursuites judiciaires et du chargé de missions de l'AFSCA.

(3) En application de l'article 6 § 2 3° du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration, l'autorité compétente doit refuser la communication des documents sollicités lorsque leur publicité porte atteinte à une obligation de secret instaurée par une loi ou un décret.

L'autorité administrative ainsi que les agents réceptionnant ces informations sont tenus par un devoir de réserve et de secret professionnel conformément à l'article 458 du Code pénal. Les chargés de mission de l'AFSCA sont, quant à eux, tenu au secret professionnel en vertu de l'article 8 § 3 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

Par ailleurs, les articles 28^{quinq}ies § 1^{er} et 57 § 1^{er} du Code d'instruction criminelle posent le principe du secret de l'information et de l'instruction.

Dans son avis n°150, la CADA a d'ailleurs conclu que les formulaires d'informations concernant les dossiers ayant fait l'objet d'un procès-verbal ainsi que les dossiers en cours ne peuvent pas être communiqués.

Compte tenu de ce qui précède, le secret portant sur l'ensemble des éléments rapportés à et détenus par l'autorité administrative concernée, toute communication, même partielle, doit être refusée.

(4) En vertu de l'article 6 § 3 3° du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration, l'autorité administrative peut rejeter la demande lorsque celle-ci est manifestement abusive.

En l'espèce, la demanderesse sollicite la communication des formulaires émis depuis le 1^{er} janvier 2016 jusqu'à ce jour ce qui impliquerait pour l'autorité administrative :

- d'identifier l'ensemble des dossiers concernés,
- de prélever le formulaire dont question de chaque dossier,
- d'examiner, pour chaque dossier, si le formulaire fait état de l'existence d'une infraction,
- d'imprimer chaque formulaire et d'occulter manuellement chaque élément portant atteinte à la vie privée.

Cette opération concerne 213 formulaires et impliquerait dès lors un surcroît de travail disproportionné qui porterait atteinte à la continuité du service dans la mesure où l'agent requis à cette fin devra consacrer de nombreuses heures à l'accomplissement de ces tâches au détriment de ses missions ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Objet du recours

La requête identifie l'acte attaqué comme étant la décision du 24 octobre 2017 ayant pour objet « de refuser la demande de reconsidération introduite le 11 septembre 2017 », relativement à la « communication de l'ensemble des formulaires d'information concernant les infractions sur le bien-être animal constatées par les chargés de mission dans les abattoirs Wallons du 1^{er} janvier 2016 jusqu'à ce jour [= le 16 août 2017] ».

Il ressort de l'exposé des faits contenu dans le présent arrêt que la demande d'accès litigieuse avait fait l'objet d'une décision initiale de refus, prise le 8 septembre 2017 et retirée le 13 septembre 2017, la partie adverse estimant que cette décision de refus avait été adoptée par un auteur incompétent.

Au vu de ce retrait intervenu le 13 septembre 2017 et des étapes ultérieures de la procédure administrative, l'acte attaqué devrait s'analyser en une réfection de la décision initiale de refus, et non en une décision par laquelle l'autorité statue sur une demande de reconsidération introduite conformément à l'article 8, § 2, du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration, tel qu'il était applicable en l'espèce.

Il ressort toutefois des mentions de l'acte attaqué, de la référence qui y est faite à l'avis n° 150 de la Commission d'accès aux documents administratifs ainsi qu'aux enseignements qu'elle a estimé devoir retirer de cet avis qu'en adoptant l'acte attaqué, la partie adverse s'est manifestement déterminée en statuant sur la demande de reconsidération dont la requérante l'avait saisie.

Dans ces circonstances, l'acte attaqué peut donc être compris dans le sens que lui reconnaît la requérante à l'appui de son recours en annulation.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante soulève un premier moyen, pris « de l'erreur manifeste d'appréciation, du manque de diligence et de la violation de l'article 1^{er}, alinéa 2, 3°

l'article 6, § 2, 1°; l'article 6, § 2, 2° et l'article 6, § 3, 3° du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration, lu conjointement avec l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ».

La requérante estime d'abord, et de manière générale, que sa demande du 16 août 2017 ne porte pas atteinte à la vie privée, ni au secret des affaires et n'est pas manifestement abusive. Elle considère que le refus n'est pas adéquatement motivé et que, vu l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs, la partie adverse avait une obligation renforcée de motivation; elle se devait de motiver pourquoi elle n'a pas suivi l'avis.

La requérante formule ensuite des griefs spécifiques dirigés contre les motifs de l'acte attaqué :

- elle soutient que les formulaires communiqués par les chargés de mission de l'AFSCA ne sont pas des documents à caractère personnel au sens de l'article 1^{er}, alinéa 2, 3° du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration dès lors que tous les éléments permettant d'identifier les auteurs des infractions constatées sont occultés. Elle considère que le refus de procéder à l'occultation de ces éléments constitue une violation de l'article 1^{er}, alinéa 2, 3° du décret du 30 mars 1995 précité ainsi que de l'article 32 de la Constitution;
- elle relève ensuite que la demande ne porte pas atteinte à la vie privée des personnes concernées ou au secret professionnel. Elle écrit que « si la partie défenderesse communique les documents demandés avec occultation de tout élément permettant d'identifier les auteurs des infractions constatées, la demande ne porte pas atteinte à la vie privée des personnes concernées. [...] En ce qui concerne les personnes qui exercent une fonction publique, il est à noter qu'il est inhérent à leur mission qu'ils puissent être identifiés. La position de la Commission d'accès aux documents administratifs est confirmée par la Commission flamande d'accès aux documents administratifs », dans un avis référencé OVB/2017/159 dont la requérante reproduit un extrait. Elle considère donc que l'exception prévue par l'article 6, § 2, 1° du décret du 30 mars 1995 précité est invoquée à tort. Elle soutient, par ailleurs, ne pas voir comment la communication des documents administratifs en question pourrait porter atteinte au secret professionnel ou au secret d'affaires d'un abattoir dès lors que les formulaires d'informations

contiennent les énumérations des infractions au bien-être animal dans les abattoirs. Il s'agit, pour elle, de constats précis n'ayant rien à faire avec le secret professionnel. Elle considère ainsi que l'exception prévue à l'article 6, § 2, 2° du décret du 30 mars 1995 ne peut être invoquée;

- enfin, à propos du caractère manifestement abusif de sa demande, elle écrit que la Commission stipule avec raison « que le temps exigé de l'autorité administrative pour rechercher ces documents et les mettre à la dispositions 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 Constitution ». Elle fait référence à l'arrêt n° 229.270 rendu par le Conseil d'État le 21 novembre 2014. Elle estime que « le fait qu'une suite favorable à la demande du 16 août 2017 prend du temps pour l'Unité Bien-Etre Animal n'implique pas que la demande est manifestement abusive. Ce travail relève des missions d'intérêt général de cette autorité administrative » et qu'il n'y a donc pas lieu d'invoquer l'exception prévue par l'article 6, § 3, 3° du décret du 30 mars 1995 précité.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse observe que les documents dont la communication est sollicitée sont des fiches d'intervention constituant de « simples » renseignements et non de réels constats d'infractions à la législation relative au bien-être animal de sorte qu'ils ne sont pas en tant que tels réellement exploitables en dehors d'explications quant au contexte dans lequel ils sont collectés. Elle poursuit en affirmant qu'il s'agit de documents à caractère personnel au sens de l'article 1^{er}, alinéa 2, 3° du décret du 30 mars 1995 précité. Elle rappelle que la partie requérante « reconnaît que les documents sollicités constituent bien des documents à caractère personnel, mais ajoute que la CADA a indiqué que les documents sollicités pouvaient être transmis en occultant tout élément permettant d'identifier les auteurs des infractions constatées ». Elle considère donc que ce premier motif est admissible, un acte administratif formant un tout, duquel il ne convient pas d'extraire certains passages pour l'interpréter. Elle estime qu'elle a adéquatement justifié son refus, notamment en ce qui concerne l'atteinte à la vie privée des personnes concernées ou du secret professionnel, dans l'acte attaqué. Elle reprend également, à cet égard, l'avis de la CADA et relève que si cette dernière « a estimé, sur la base des pièces en sa possession lors de la remise de son avis, que les

exceptions soulevées ne semblaient pas pouvoir être invoquées, elle a, néanmoins, indiqué qu'il appartenait à la partie adverse de le vérifier *in concreto* et, le cas échéant, de le justifier ». Elle ajoute « qu'ayant pris connaissance de l'avis de la CADA, [elle] a pris soin de reprendre le dossier et d'adopter une nouvelle décision, à la lumière des enseignements de cet avis. [Elle] a, néanmoins, estimé que la transmission des documents sans occultation de tout élément permettant l'identification des chargés de missions de l'AFSCA n'était pas possible. Elle motive sa décision sur la base de l'article 6, § 2, 1^o, du décret du 30 mars 1995, ainsi que sur la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel (articles 1, 2 et 8) ainsi que sur la base de l'article 6, § 4, du décret du 30 mars 1995. Ces dispositions ne sont pas visées ni remises en cause par le moyen soulevé par la partie requérante. La requérante a donc acquiescé à ces motifs ». Elle termine en affirmant que la demande serait manifestement abusive puisque celle-ci vise 213 formulaires et que, pour répondre à la demande, elle devrait identifier l'ensemble des dossiers concernés, prélever le formulaire dont question de chaque dossier, examiner si le formulaire fait état de l'existence d'une infraction, imprimer le formulaire et occulter manuellement chaque élément portant atteinte à la vie privée. Elle explique qu'une telle procédure engendrerait une surcharge de travail qui monopoliserait plusieurs agents durant un temps déraisonnable, incompatible avec les principes de continuité du service public. Elle se réfère, à cet égard, à une situation similaire à propos de laquelle la CRAIE a estimé que « réserver une suite favorable à une demande d'information qui, comme en l'espèce, porte en bloc sur toutes les pièces constitutives des vingt derniers dossiers traités et clôturés par le service de la Région wallonne chargé des exécutions forcées des décisions judiciaires en matière d'urbanisme, impliquerait une charge de travail disproportionnée au regard des intérêts en cause; qu'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; [...] la demande d'information [...] est dès lors manifestement abusive [...] ». Elle précise que cette demande ne portait que sur 20 dossiers, ce qui implique que l'enseignement de cet avis puisse être transposé en la présente cause, où sont en jeu 213 dossiers. Elle complète en relevant qu'elle a tenu compte de l'avis de la CADA puisqu'elle a justifié, au sein de la décision attaquée, les raisons concrètes pour lesquelles le traitement de la demande induirait une charge disproportionnée par rapport au souci de garantir au citoyen un droit à la transparence administrative.

C. Mémoire en réplique

La requérante réitère l'argumentation qui figure dans sa requête. Elle répète qu'il ne s'agit pas de documents à caractère personnel mais que sa demande concerne des formulaires d'information concernant les infractions sur le bien-être animal dans les abattoirs wallons, de sorte que les données mentionnées dans les formulaires concernent des entreprises et pas des personnes physiques. Elle ajoute que si une administration peut refuser la publicité parce qu'elle ne veut pas extraire certains passages à caractère personnel, cela signifie qu'aucun document ne peut être transféré puisque la plupart des documents des administrations contiennent des passages à caractère individuel. Elle fait également référence à l'arrêt n° 227.394 rendu par le Conseil d'État le 15 mai 2014 et portant sur une affaire similaire. Selon elle, le Conseil d'État a décidé, dans cette affaire, que « la publicité est la règle, la confidentialité l'exception formellement motivable. Si les documents demandés contiennent des pièces qui tombent sous l'un des motifs d'exception, cela ne peut pas avoir pour effet que l'administration puisse retirer l'ensemble du document de l'accès public. Ce droit d'accès implique une obligation positive pour les administrations. Les administrations doivent s'organiser de telle sorte que l'obligation de publicité puisse être respectée ». Elle conclut que le fait qu'une suite favorable à la demande du 16 août 2017 prenne du temps pour l'administration n'implique pas que cette demande soit abusive; ce travail relève des missions d'intérêt général de cette autorité administrative.

D. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse fait valoir ce qui suit :

« 6. Il ressort de l'avis de Monsieur le Premier Auditeur chef de section qu'une occultation des documents sollicités est bien nécessaire pour considérer les premier, deuxième et troisième motifs de refus non justifiés.

A contrario, sans occultation, ces motifs sont justifiés.

La question principale de ce dossier porte donc sur le quatrième motif à savoir le caractère manifestement abusif de la demande, portant sur 213 dossiers et générant une charge de travail excessive pour les services de la partie adverse obligée d'occulter les 213 documents sollicités.

7. A ce sujet, et pour rappel, la motivation de la décision querellée est la suivante:

“ (4) En vertu de l'article 6 § 3 3° du Décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration, l'autorité administrative peut rejeter la demande lorsque celle-ci est manifestement abusive.

En l'espèce, la demanderesse sollicite la communication des formulaires émis depuis le 1^{er} janvier 2016 jusqu'à ce jour ce qui impliquerait pour l'autorité

administrative :

- D'identifier l'ensemble des dossiers concernés,
- De prélever le formulaire dont question de chaque dossier,
- D'examiner, pour chaque dossier, si le formulaire fait état de l'existence d'une infraction,
- D'imprimer le formulaire et d'occulter manuellement chaque élément portant atteinte à la vie privée.

Cette opération concerne 213 formulaires et impliquerait dès lors un surcroît de travail disproportionné qui porterait atteinte à la continuité du service dans la mesure où l'agent requis à cette fin devra consacrer de nombreuses heures à l'accomplissement de ces tâches au détriment de ses missions.”

Monsieur le Premier Auditeur chef de section considère cette justification stéréotypée et estime que la partie adverse ne justifie pas “*in concreto* en quoi la réponse à la demande nécessite un travail qui mette en péril le bon fonctionnement de ses services. Faire état d'un surcroît de travail ne peut suffire à considérer une demande comme manifestement abusive, dès lors qu'une prolongation du délai de réponse est possible. La motivation de l'acte attaqué mérite donc d'être vue comme une simple formule de style”.

8. La position de Monsieur le Premier Auditeur chef de section paraît excessive. En effet, elle aboutit à ce que la partie adverse justifie les motifs de ses motifs.

La partie adverse ne s'est pas contentée d'une justification stéréotypée mais a bien concrètement précisé les différentes étapes nécessaires à l'occultation requise pour faire droit à la demande de la partie requérante.

Comme exposé au sein du mémoire en réponse, le surcroît de travail s'explique par la charge de travail que nécessite cette opération pour les 213 dossiers identifiés au jour de l'adoption de l'acte querellé. Ce nombre devient de plus en plus important, la partie requérante sollicitant la transmission de tous les formulaires émis depuis le 1^{er} janvier 2016.

En son mémoire en réponse, la partie adverse détaille concrètement la charge de travail que cela représente et la paralysie de ses services que risque d'engendrer un tel travail au vu de la composition dudit service, organigramme à l'appui.

La motivation de l'acte est parfaitement adéquate et justifiée. En effet, la partie adverse expose clairement que la demande vise 213 formulaires (les fiches d'informations depuis le 1^{er} janvier 2016 jusqu'à ce jour), et que pour répondre à la demande de la requérante, elle devrait :

- Identifier l'ensemble des dossiers concernés,
- Prélever le formulaire dont question de chaque dossier,
- Examiner, pour chaque dossier, si le formulaire fait état de l'existence d'une infraction,
- Imprimer le formulaire et occulter manuellement chaque élément portant atteinte à la vie privée.

9. Concrètement, cela signifie qu'il faudrait, en outre, rechercher le dossier, archivé ou non, vérifier si des poursuites ont été engagées ou non, et ce, soit devant les cours et tribunaux, soit à l'intervention d'une juridiction administrative, de vérifier si aucune condamnation n'a été prononcée ou encore si les faits ne donnent pas lieu à suspicion, occulter manuellement le formulaire de tout élément ne pouvant être transmis, ainsi que de procéder à l'occultation des photographies qui pourraient contenir des renseignements permettant l'identification du transporteur, du producteur ou de tout autre personne, et de le photocopier pour ensuite, le reclasser au sein du bon dossier et ranger le dossier.

Une telle procédure engendrerait une surcharge de travail qui monopoliserait un ou plusieurs agent(s) durant un laps de temps manifestement déraisonnable. Les

services de la partie adverse sont déjà en sous-effectifs et ne peuvent passer un tel temps à répondre à la demande de la requérante. Tout le temps passé à répondre à la demande de la requérante écarterait les agents monopolisés de leurs missions de service public et de leurs autres tâches.

En admettant que le traitement d'une fiche d'intervention prenne ne fût-ce que 15 à 30 minutes selon le dossier, ce qui paraît peu, le traitement de 213 dossiers monopoliserait l'attention des agents entre 53h15 ou 106h30. Sachant qu'un agent travaille 38h/semaine (temps plein), cela signifie qu'un agent serait monopolisé totalement durant près de 2 à 3 semaines, pour cette seule tâche.

Une telle monopolisation est incompatible avec les principes de continuité du service public.

La partie adverse produit en pièce n° 13 son organigramme. On constate que son service est composé de 3 agents administratifs dont une secrétaire mi-temps, une secrétaire temps plein et une juriste. Le travail sollicité par la requérante aurait pour effet de bloquer complètement le service durant minimum 2 semaines, avec pour conséquence inéluctable de consacrer un délai équivalent pour résorber ensuite le retard ainsi accumulé.

Cela mettrait en péril le bon fonctionnement de ce service.

Monsieur le Premier Auditeur chef de section ne rencontre pas ces éléments, pourtant repris dans le mémoire en réponse.

On précisera, également, qu'une prorogation du délai ne peut légalement excéder 15 jours. Le primo délai de 30 jours plus les 15 jours éventuels complémentaires ne permettent pas de répondre à cette demande, les agents étant déjà actuellement en surcharge de travail et en retard dans leurs missions quotidiennes.

10. Dans une situation similaire, la CRAIE a estimé que:

“ Considérant 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, puis, après consultation, à remettre ceux-ci en ordre; qu'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; que, même s'il est possible, dans certains cas, d'opérer des regroupements par types de pièces, il n'en reste pas moins que, vu le nombre de pièces en cause et la minutie qui doit présider à l'examen auquel procéder, la charge de travail qu'occasionne celui-ci est d'une très grande ampleur;

Considérant que, compte tenu de ce qui précède, réserver une suite favorable à une demande d'information qui, comme en l'espèce, porte en bloc sur toutes les pièces constitutives des vingt derniers dossiers traités et clôturés par le service de la Région wallonne chargé des exécutions forcées des décisions judiciaires en matière d'urbanisme, impliquerait une charge de travail disproportionnée au regard des intérêts en cause; qu'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; que l'information du public doit faire partie des préoccupations de la partie adverse; que, 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 d'une seule personne, qui, comme en l'espèce, formule cette demande pour examiner si un dossier qui est propre à sa situation ne fait pas l'objet d'un traitement discriminatoire; que, si légitimes que soient les intérêts particuliers de la partie requérante, ils ne

suffisent pas à justifier que soient mises à charge de la partie adverse des obligations d'une telle ampleur;

Considérant que, tout bien pesé, la demande d'information introduite par la partie requérante est dès lors manifestement abusive, et qu'il n'y a pas lieu d'y réserver une suite favorable;

Considérant qu'en ordre subsidiaire, la partie requérante suggère que soit autorisé l'accès à un nombre de dossiers 'plus limité (...), mais suffisant pour être représentatif de la ligne de conduite de la partie adverse'; que, vu l'ampleur des dossiers traités par la partie adverse et de la charge de travail qu'implique le traitement d'une demande visant à les consulter, même un nombre de dossiers inférieur à vingt mais encore suffisamment représentatif de la ligne de conduite de la partie adverse (dix par exemple) nécessiterait toujours une charge de travail disproportionnée; que la suggestion faite en ordre subsidiaire par la partie requérante n'est donc pas de nature à conduire à une conclusion différente de celle indiquée ci-dessus."

La demande portait, en l'espèce, sur 20 dossiers et à titre subsidiaire un nombre de dossiers plus limité mais suffisant pour être représentatif.

L'enseignement de cet avis peut être transposé en l'espèce, *mutatis mutandis*, vu que la demande d'accès porte sur 213 dossiers...

Monsieur le Premier Auditeur chef de section n'analyse également pas le caractère transposable ou non de cette décision. Pourtant, les circonstances sont similaires. La demande de la requérante nécessite également un traitement minutieux compte tenu des informations sensibles à occulter.

Comme relevé par la CRAIE dans son avis reproduit ci-dessus, si légitimes soient les intérêts particuliers de la requérante, ils ne suffisent pas à justifier que soient mises à charge de la partie adverse des obligations d'une telle ampleur.

11. A ce sujet, la CADA avait estimé dans son avis que :

“ 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 Constitution;

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 citoyens; que l'exception prévue par l'article 6, § 3, 3°, du décret du 30 mars 1995 ne peut pas être invoquée.”

La partie adverse a tenu compte de cet avis et a justifié, au sein de la décision querrellée, les raisons concrètes pour lesquelles le traitement de la demande, telle que limitée par la CADA, induirait une charge 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 citoyens.

La CADA a déjà estimé que “A cet égard, le fait qu'un agent doive passer plusieurs heures [à] relire de nombreux documents afin de supprimer toutes les

informations à caractère personnel ne suffit pas à rendre la demande abusive. Pour être abusif, il faut que ce travail mette en péril le bon fonctionnement de l'autorité administrative régionale, et il faut l'établir de manière concrète, en indiquant notamment le nombre de pages à traiter et le temps nécessaire pour ce faire. Vu l'étendue limitée du présent dossier, composé d'environ 25 documents parfaitement identifiés (dont certains sont, certes, volumineux, mais dont d'autres ont déjà été communiqués), la demande ne pourrait pas mettre en péril le fonctionnement de l'administration" (avis n° 122 du 6 mars 2017).

En l'espèce, dès lors qu'elle porte sur 213 dossiers, la demande est manifestement abusive. Les services de la partie adverse ne peuvent être monopolisés durant près d'un mois uniquement dans le but de satisfaire la demande de la requérante.

La motivation de l'acte est adéquate et proportionnée. Exiger de la partie adverse qu'elle fournisse plus d'éléments revient à lui demander les motifs de ses motifs. Au vu de la motivation contenue au sein de l'acte attaqué, l'on comprends les raisons pour lesquelles la surcharge de travail requise pour répondre légalement à la partie requérante rend sa demande manifestement abusive.

L'acte attaqué est adéquatement motivé et les exceptions soulevées sont fondées. Le premier moyen n'est donc pas fondé ».

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Tels qu'applicables en l'espèce, les articles 4 et 6 du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration étaient libellés comme suit :

« Art. 4. § 1. Le droit de consulter un document administratif d'une autorité administrative régionale et d'en recevoir copie consiste en ce que chacun, selon les conditions prévues par le présent décret, peut prendre connaissance sur place de tout document administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie, selon les modalités arrêtées par le Gouvernement.

Pour les documents à caractère personnel, le demandeur doit justifier d'un intérêt.

§ 2. La délivrance d'une copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé par le Gouvernement. Le montant de cette rétribution ne peut être supérieur au prix coûtant » ;

« Art. 6. § 1. L'autorité administrative régionale ou non régionale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif, si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants :

1° la sécurité de la population;

2° les libertés et les droits fondamentaux des administrés;

3° l'ordre public;

4° la recherche ou la poursuite de faits punissables;

5° les relations internationales de la Région;

6° un intérêt économique ou financier de la Région.

§ 2. L'autorité administrative régionale ou non régionale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif, qui lui est adressée en application du présent décret, si la publication du document porte atteinte :

1° à la vie privée, sauf les exceptions prévues par la loi;

2° à une obligation de secret instaurée par une loi ou par un décret;

3° au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du Gouvernement ou auxquelles une autorité régionale est associée.

§ 3. L'autorité administrative régionale peut rejeter une demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif, dans la mesure où la demande:

1° concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet;

2° concerne un avis ou une opinion communiquée librement et à titre confidentiel à l'autorité;

3° est manifestement abusive;

4° est formulée de façon manifestement trop vague.

§ 4. Lorsque, en application des paragraphes 1^{er} à 3, un document administratif ne doit ou ne peut être soustrait que partiellement à la consultation, l'explication ou la communication sous forme de copie, celles-ci sont limitées à la partie restante.

§ 5. L'autorité administrative régionale qui ne peut pas réserver de suite immédiate à une demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif ou qui la rejette, communique les motifs de l'ajournement ou du rejet dans un délai de trente jours de la réception de la demande. En cas d'ajournement, le délai ne pourra jamais être prolongé de plus de quinze jours.

En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, la demande est réputée avoir été rejetée ».

Peut être considérée comme manifestement abusive, au sens de l'article 6, § 3, 3°, et comme justifiant que lui soit opposée l'exception ainsi visée par cette disposition, la demande dont le traitement a pour conséquence de compromettre le bon fonctionnement de l'autorité qui en est saisie. Toutefois, cette exception au droit d'accès, qui est un droit fondamental, est d'interprétation stricte et l'autorité qui entend l'opposer à la demande dont elle est saisie doit la fonder sur les éléments propres au cas d'espèce et aptes à justifier concrètement le recours à cette hypothèse légale d'exception. Ces éléments doivent ressortir de la motivation formelle de la décision de refus.

En l'espèce, la décision attaquée, qui refuse la communication des documents sollicités par la requérante, est fondée sur une motivation structurée en quatre points, qui se lit comme suit:

« (1) Les formulaires communiqués par les chargés de mission de l'AFSCA constituent des "documents à caractère personnel" au sens de l'article 1er, alinéa 2, 3° du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration en ce qu'ils comportent une appréciation ou un jugement de valeur concernant une personne physique nommément désignée et/ou la description d'un comportement dont la divulgation peut causer un préjudice à cette personne.

En cette circonstance, l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2 du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration exige que le demandeur justifie d'un intérêt ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Dans son avis n°150, la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (ci-après "CADA") le confirme en s'exprimant de la manière suivante :

“ 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'animaux; 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”.

(2) En vertu de l'article 6, § 2, 1° du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration, l'autorité compétente doit refuser la communication des documents sollicités lorsque leur publicité porte atteinte à la vie privée, sauf les exceptions déterminées par la loi.

En l'espèce, aucune exception ne peut être invoquée.

Par la communication de ces formulaires, il serait porté atteinte à la vie privée non seulement des personnes susceptibles de faire l'objet de poursuites judiciaires (l'abattoir, le transporteur et le détenteur des animaux au départ et à l'arrivée) mais également des chargés de mission de l'AFSCA.

Selon la Cour constitutionnelle, “le droit au respect de la vie privée et de la vie familiale a pour objet essentiel de protéger les personnes contre les immixtions dans leur intimité, leur vie familiale, leur domicile ou leur correspondance” (C. const., 22 octobre 2015, n° 148/2015). La vie privée vise notamment l'identité, le domicile et certains aspects de la vie professionnelle.

Par ailleurs, la notion de “vie privée” visée par le décret du 30 décembre 1995 concerne également la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. L'article 1^{er}, § 1^{er} de cette loi précise qu'une donnée à caractère personnel vise “toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable”. Le § 2 du même article indique qu'un traitement consiste en une “communication par transmission, diffusion ou toute autre forme de mise à disposition”.

Il résulte, à cet égard, de l'article 2 de la loi du 8 décembre 1992 que “lors du traitement de données à caractère personnel la concernant, toute personne physique a droit à la protection de ses libertés et droits fondamentaux, notamment à la protection de la vie privée”.

Les personnes susceptibles de faire l'objet de poursuites judiciaires n'ont pas autorisé la communication de ces informations.

En outre, l'article 8 § 1^{er} de la même loi interdit “le traitement des données à caractère personnel relatives à des litiges soumis aux cours et tribunaux ainsi qu'aux juridictions administratives, à des suspicions, des poursuites ou des condamnations ayant trait à des infractions ou à des sanctions administratives ou des mesures de sûreté”.

En vertu de l'article 6 § 4 du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration, lorsque la communication d'un document doit être refusée dans la mesure où elle porte atteinte à la vie privée, la communication peut être partielle.

Par conséquent, compte tenu de l'atteinte à la vie privée que la publicité de ces formulaires causerait, il est nécessaire d'occulter de chaque formulaire tous les éléments permettant l'identification des personnes susceptibles de faire l'objet de poursuites judiciaires et du chargé de missions de l'AFSCA.

(3) En application de l'article 6 § 2 3° [lire 2°] du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration, l'autorité compétente doit refuser la communication des documents sollicités lorsque leur publicité porte atteinte à une obligation de secret instaurée par une loi ou un décret.

L'autorité administrative ainsi que les agents réceptionnant ces informations sont tenus par un devoir de réserve et de secret professionnel conformément à l'article 458 du Code pénal. Les chargés de mission de l'AFSCA sont, quant à eux, tenu au secret professionnel en vertu de l'article 8 § 3 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

Par ailleurs, les articles 28quinquies §1^{er} et 57 §1^{er} du Code d'instruction criminelle posent le principe du secret de l'information et de l'instruction.

Dans son avis n°150, la CADA a d'ailleurs conclu que les formulaires d'informations concernant les dossiers ayant fait l'objet d'un procès-verbal ainsi que les dossiers en cours ne peuvent pas être communiqués.

Compte tenu de ce qui précède, le secret portant sur l'ensemble des éléments rapportés à et détenus par l'autorité administrative concernée, toute communication, même partielle, doit être refusée.

(4) En vertu de l'article 6 § 3 3° du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration, l'autorité administrative peut rejeter la demande lorsque celle-ci est manifestement abusive.

En l'espèce, la demanderesse sollicite la communication des formulaires émis depuis le 1^{er} janvier 2016 jusqu'à ce jour ce qui impliquerait pour l'autorité administrative :

- d'identifier l'ensemble des dossiers concernés,
- de prélever le formulaire dont question de chaque dossier,
- d'examiner, pour chaque dossier, si le formulaire fait état de l'existence d'une infraction,
- d'imprimer chaque formulaire et d'occulter manuellement chaque élément portant atteinte à la vie privée.

Cette opération concerne 213 formulaires et impliquerait dès lors un surcroît de travail disproportionné qui porterait atteinte à la continuité du service dans la mesure où l'agent requis à cette fin devra consacrer de nombreuses heures à l'accomplissement de ces tâches au détriment de ses missions ».

Préalablement à l'examen des griefs formulés par le moyen, et plus

particulièrement de celui qui met en cause le caractère manifestement abusif que la partie adverse prête, au point 4 ci-dessus reproduit, à la demande d'accès formée par la requérante, la lecture de cette motivation ainsi structurée appelle à relever ce qui suit :

- Au point 1 de la motivation de l'acte attaqué, la partie adverse paraît contester l'intérêt que devrait établir la requérante au soutien de sa demande d'accès, en des termes qui ne font pas apparaître pourquoi serait retenu le défaut d'intérêt et, surtout, ne permettent pas de constater que la partie adverse aurait entendu attacher quelque effet à ce défaut d'intérêt, alors que, dans la suite de la motivation, elle retient d'autres motifs de refuser la communication sollicitée.

- Au point 2 de la motivation de l'acte attaqué, la partie adverse examine l'applicabilité de l'exception visée à l'article 6, § 2, 1°, du décret du 30 mars 1995 précité, en vertu duquel la demande d'accès est rejetée si la publication du document concerné porte atteinte à la vie privée, sauf les exceptions prévues par la loi. Tout en considérant que la publicité sollicitée par la requérante causerait une atteinte à la vie privée au sens de cette disposition, notamment lue en combinaison avec celles de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, elle estime qu'« [e]n l'espèce, aucune exception ne peut être invoquée » et ne tire comme conséquence de cette atteinte à la vie privée que la nécessité « d'occulter de chaque formulaire tous les éléments permettant l'identification des personnes susceptibles de faire l'objet de poursuites judiciaires et du chargé de missions de l'AFSCA ». Ce faisant, elle ne permet pas de considérer que l'atteinte alléguée à la vie privée constituerait à ses yeux un motif du refus pur et simple de communication attaqué.

- En invoquant, au point 3 de la motivation de l'acte attaqué, l'article 6, § 2, 3° [lire 2°], du décret du 30 mars 1995, en vertu duquel la demande d'accès est rejetée si la publication du document concerné porte atteinte à une obligation de secret instaurée par une loi ou par un décret, la partie adverse se prévaut de l'avis n° 150 rendu par la Commission d'accès aux documents administratifs dans le contexte factuel du présent recours, dont elle estime pouvoir retenir que « les formulaires d'informations concernant les dossiers ayant fait l'objet d'un procès-verbal ainsi que les dossiers en cours ne peuvent pas être communiqués ». Au vu de la portée qui doit lui être reconnue, l'avis précité que la partie adverse paraît faire sien sur ce point ne pourrait, en toute hypothèse, justifier le refus de communication que de certains des formulaires, ce qui ne motive donc pas le refus décidé, en tant qu'il porte sur l'ensemble des formulaires.

Parmi les griefs qu'il formule, le premier moyen critique notamment l'acte attaqué en ce que, au point 4 de la motivation de celui-ci, la partie adverse prête à la demande d'accès formée par celle-ci un caractère manifestement abusif, pour invoquer l'exception visée à l'article 6, § 3, 3°, du décret du 30 mars 1995 et refuser, au nom de cette exception, de communiquer les documents sollicités par la requérante.

Pour démontrer le caractère manifestement abusif de la demande litigieuse, justifiant que celle-ci soit rejetée au titre de l'exception visée à l'article 6, § 3, 3°, précité, la partie adverse fait valoir le nombre de formulaires concernés par cette demande, les opérations que le traitement de celle-ci lui imposerait d'effectuer et l'incidence que ce traitement aurait sur le fonctionnement et la continuité du service en raison du « surcroît de travail disproportionné » qu'il causerait. Ces trois éléments de la motivation de l'acte attaqué appellent les observations suivantes :

- Le nombre de 213 formulaires concernés allégué par la partie adverse ne peut, en tant que tel, être indicatif de l'importance de la charge de travail que leur traitement provoquerait, dès lors, notamment, qu'à défaut de précisions utiles, même contenues dans le dossier administratif, il ne permet pas de déterminer si la partie adverse a, en l'estimant, tenu compte, ou non, des formulaires pour lesquels un procès-verbal avait été dressé et pour lesquels la procédure était toujours en cours. Or, ainsi que cela se déduit de l'avis n° 150 précité dont se prévaut d'ailleurs la partie adverse au point 3 de la motivation de l'acte attaqué, cet élément est essentiel pour apprécier l'importance de la charge de travail susceptible d'être causée par la demande litigieuse.
- S'agissant, par ailleurs, de l'identification des opérations que requerrait – selon ce qu'en expose la partie adverse – le traitement de la demande, s'il n'incombe pas à l'autorité de communiquer les motifs des motifs de sa décision, encore faut-il que le Conseil d'État puisse, à la lumière de ces motifs appuyés par les pièces du dossier administratif, contrôler l'exactitude et la pertinence des motifs exposés au titre de la motivation formelle de l'acte attaqué, ainsi que leur aptitude à fonder le recours à l'exception décréte concernée, à savoir celle que vise l'article 6, § 3, 3°, précité. À défaut de toute indication relative notamment aux modalités de constitution et d'archivage des dossiers concernés, qui permettrait de rendre compte de l'ampleur ou de la complexité des tâches effectivement requises en l'espèce, l'énumération de celles-ci, sur laquelle prend appui la partie adverse, est purement stéréotypée et ne

sert pas l'exigence de démonstration « circonstanciée » qui s'impose en cas d'application de cette exception décrétable.

- Dès lors que, comme cela ressort des deux observations précédentes et pour les raisons que celles-ci exposent, le nombre de formulaires allégué par la partie adverse et les opérations que le traitement de la demande litigieuse imposerait à celle-ci d'effectuer ne rendent pas intrinsèquement compte de l'importance de la charge de travail que ce traitement représenterait, il ne peut nécessairement rien être inféré de ces deux éléments quant à un « surcroît de travail disproportionné » et, *a fortiori*, une mise en danger du fonctionnement et de la continuité du service, de sorte que l'allégation de ces périls – au titre de la motivation de l'acte attaqué – ne peut, dans ces circonstances et au vu de ce que la partie adverse elle-même invoque – passer que pour être incantatoire.

À la suite des trois observations qui précèdent immédiatement, il doit être considéré que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de justifier de la régularité du recours à l'exception de l'article 6, § 3, 3°, pour refuser de faire droit à la demande d'accès litigieuse, au motif que celle-ci serait manifestement abusive.

Compte tenu de ce que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas – comme cela ressort des observations qu'appelle la lecture de l'intégralité de cette motivation – de décider que le refus de faire droit à la demande litigieuse repose sur des motifs distincts, dont chacun suffirait à justifier cette décision, il doit être admis que c'est de la réunion des motifs exposés que procède la décision attaquée, de sorte que – la légalité de celui qui réfère au caractère manifestement abusif de la demande ne pouvant être admise pour les raisons précédemment exposées – le moyen doit être déclaré fondé, sans qu'il y ait lieu d'en examiner les autres griefs.

Il n'y a pas davantage lieu d'examiner le second moyen de la requête. En effet, à le supposer fondé, il ne pourrait entraîner une annulation plus étendue de l'acte attaqué.

VI. Indemnité de procédure et autres dépens

La requérante sollicite la condamnation de la partie adverse au paiement de l'indemnité de procédure de base de 700 euros.

La requérante ne fait état d'aucun élément dont le Conseil d'État pourrait

tenir compte pour réduire le montant de l'indemnité sollicitée.

Il y a lieu, en conséquence, de faire droit à la demande d'indemnité de procédure de la requérante.

L'annulation de l'acte attaqué justifie, par ailleurs, que les autres dépens soient laissés à la partie adverse.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La décision du 24 octobre 2017 du Ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings du Gouvernement wallon de refuser la demande de reconsidération introduite le 11 septembre 2017 par l'ASBL Animal Rights visant la communication de l'ensemble des formulaires d'information concernant les infractions sur le bien-être animal constatées par les chargés de mission dans les abattoirs Wallons du 1^{er} janvier 2016 jusqu'à ce jour [= le 16 août 2017] est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le
19 mars 2021 par :

Imre Kovalovszky,
David De Roy,
Florence Piret,
Nathalie Roba,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie Roba

Imre Kovalovszky