



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

19 octobre 2023

AVIS n° 2023-174

Concernant le refus de donner accès aux documents
administratifs relatifs aux activités de l'usine Ferrero située
à Arlon

(CADA/2023/184)

1. Aperçu

1.1. Par un courrier du 10 juillet 2023, X demande à l'AFSCA l'accès aux documents administratifs relatifs aux activités de l'usine Ferrero située à Arlon, pour la période s'étendant du 1^{er} janvier 2020 au 10 juillet 2023.

Il demande notamment :

- tous les rapports d'inspection effectués par l'AFSCA à l'usine, y compris les rapports de contrôle sanitaire et de conformité aux normes alimentaires ;
- toutes les correspondances, courriels ou autres échanges écrits entre l'AFSCA et l'usine, y compris les éventuelles plaintes et réponses de l'entreprise ainsi que tout suivi effectué ;
- tous les rapports d'analyse effectués sur les produits fabriqués à l'usine, incluant les résultats des tests microbiologiques, de qualité et de sécurité alimentaire ;
- tous les documents liés à d'éventuelles infractions constatées à l'usine, y compris les rapports d'inspection, les procès-verbaux et les mesures correctives prises.

1.2. Par un courriel du 31 août 2023, l'AFSCA accuse bonne réception de la demande et indique que celle-ci sera traitée dans un délai de 30 jours calendrier.

1.3. Par un courriel du 26 septembre 2023, l'AFSCA refuse d'accéder à la demande d'accès et motive sa décision de la manière suivante :

« Etant donné que nous ne sommes pas autorisés à divulguer des documents liés à un dossier judiciaire en cours (article 57 du Code d'Instruction criminel du 17 novembre 1808 – Loi relative à la publicité de l'administration de 11/4/94, art. 6, § 1, point 5), nous nous voyons obligés de refuser votre demande de transmission des rapports d'inspection, rapports d'analyses et mesures que vous avez introduites auprès de l'Agence.

Nous ne pourrions pas non plus répondre positivement à votre demande concernant les correspondances échangées sur la base de la législation reprise ci-dessus et sur base de l'article 6, paragraphe 3, point 3 de la loi du 11 avril 1994 qui stipule qu'une autorité administrative peut rejeter une demande si elle est manifestement

abusive. Nous la jugeons, en effet, comme telle étant donné le volume d'échanges que cela représente ».

1.4. Par un courriel du 2 octobre 2023, le demandeur adresse à l'AFSCA une demande de reconsidération de sa décision de refus.

1.5. Par un courriel du même jour, le demandeur sollicite de la Commission d'accès et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration (ci-après : la Commission), qu'elle donne un avis.

2. Recevabilité de la demande d'avis

La Commission estime que la demande d'avis est recevable dès lors que le demandeur a envoyé en même temps la demande de reconsidération à l'AFSCA et la demande d'avis à la Commission, comme l'exige l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (ci-après : la loi du 11 avril 1994).

3. Bien-fondé de la demande d'avis

3.1. L'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. Ce droit ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente. Seuls les motifs d'exception prévus par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière (voy. not. Cour constitutionnelle, arrêt n° 167/2018 du 29 novembre 2018, considérants B.7.2. et B.12.2).

3.2. A titre liminaire, la Commission constate que figurent parmi les documents demandés, « *tous les documents liés à d'éventuelles infractions constatées à l'usine, y compris les rapports d'inspection, les procès-verbaux et les mesures correctives prises* ».

A cet égard, la Commission attire une nouvelle fois l'attention sur la distinction qui doit être faite entre le procès-verbal établi par une personne en sa qualité de police judiciaire et celui établi par une personne qui n'a pas cette qualité. Dans le premier cas, le procès-verbal et ses annexes éventuelles ne sont pas des documents administratifs mais bien des documents judiciaires, auxquels s'appliquent les règles du Code d'instruction criminelle. Dans ce cas, il n'appartient pas à l'AFSCA de se prononcer sur l'accès à ces documents mais au représentant du pouvoir judiciaire, compétent à ce stade de la procédure (voy. en ce sens l'avis n° 2022-033 du 14 juillet 2022).

Si les procès-verbaux précités ont été établis par une personne en sa qualité administrative, alors il s'agit bien de documents administratifs au sens de la loi du 11 avril 1994.

3.3. L'AFSCA invoque deux motifs d'exception pour refuser l'accès aux documents administratifs demandés, à savoir l'article 6, § 1^{er}, 5° et l'article 6, § 3, 3°, de la loi du 11 avril 1994.

3.4. L'article 6, § 1^{er}, 5°, se lit comme suit : « *l'autorité administrative fédérale ou non fédérale 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 : (...) 5° la recherche ou la poursuite de faits punissables* ». Ce motif d'exception peut être invoqué s'il s'avère que la publicité des documents peut compliquer la recherche ou la poursuite des faits punissables, voire la rendre impossible en raison d'un détournement d'informations.

Le cas échéant, l'AFSCA doit concrètement le démontrer et procéder à la mise en balance des intérêts entre, d'une part, l'intérêt général qui est servi par la publicité et, d'autre part, l'intérêt protégé, en l'occurrence la recherche ou la poursuite de faits punissables.

Dans sa décision de refus, l'AFSCA se contente de citer la disposition mais ne motive pas concrètement en quoi l'intérêt protégé serait atteint ni ne procède à une quelconque balance des intérêts.

3.5. La Commission constate que l'AFSCA invoque également l'article 57, § 1^{er}, du Code d'instruction criminelle. Dans le cadre d'une décision de

refus adoptée à la suite d'une demande d'accès à des documents administratifs, l'AFSCA doit obligatoirement se fonder sur les motifs repris dans la loi du 11 avril 1994.

Par conséquent, pour pouvoir invoquer valablement l'obligation légale de secret prévue à l'article 57 du Code d'instruction criminelle, l'AFSCA doit nécessairement s'appuyer sur l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 qui prévoit que : « *l'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif qui lui est adressée en application de la présente loi si la publication du document administratif porte atteinte (...) 2° à une obligation de secret instaurée par la loi* ».

L'AFSCA se réfère au secret de l'instruction. L'article 57, § 1^{er}, du Code d'instruction criminelle introduit une obligation de secret tant à l'égard de l'auteur des faits et de la victime qu'à l'égard de tiers. Il a ainsi été jugé nécessaire au bon déroulement de l'instruction d'empêcher que la divulgation d'informations puisse entraîner la perte d'importants éléments de preuve et à la sauvegarde des droits du suspect, notamment le droit à la présomption d'innocence et au respect de la vie privée. Il ressort toutefois des travaux parlementaires que le secret de l'instruction n'est pas absolu et doit être modéré.

La Commission estime que cette exception peut être utilement invoquée par l'AFSCA pour autant qu'elle motive concrètement que la publicité des documents demandés porte atteinte à l'instruction en cours.

3.6. Enfin, l'AFSCA rejette également la demande d'accès à toutes les correspondances, courriels ou autres échanges écrits, entre elle et l'usine Ferrero depuis janvier 2021, au motif qu'elle est manifestement abusive. Elle invoque pour cela le motif d'exception énoncé à l'article 6, § 3, 3°, qui prévoit que : « *l'autorité administrative fédérale 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 : [...] 3° est manifestement abusive* ».

Ce motif d'exception ne peut être admis que si les conditions pour l'invoquer sont réunies et si l'autorité produit des éléments suffisamment concrets à l'appui de son refus. Ce motif d'exception a fait l'objet d'un avis d'initiative par la Commission (avis n° 2019-33 du 1^{er} avril 2019),

consultable sur le site de la Commission (www.documentsadministratifs.be).

Dans cet avis d'initiative, la Commission rappelle que le caractère manifestement abusif d'une demande ne peut être soulevé qu'un invoquant et en démontrant concrètement un ensemble d'éléments, qui ne peuvent être pris séparément et qui justifient de manière raisonnable la qualification d'une demande comme abusive. Ces éléments peuvent entre autres être : « *la lourde charge de travail liée à l'examen du caractère invocable du motif d'exception ; le grand nombre de documents ; la présence de nombreux documents en langues étrangères ; la capacité limitée dont l'autorité administrative fédérale saisie de la demande est actuellement dotée ; l'absence d'une structure et d'une construction simples des documents demandés ; le temps nécessaire pour examiner un grand nombre de documents ; la nécessité de différencier les informations pouvant être qualifiées d'informations environnementales des autres ; l'impossibilité de lire et de comprendre certains documents, car ils sont écrits dans une langue et/ou un alphabet étranger ; le fait qu'il s'agit majoritairement de documents papier, etc.* ».

En l'espèce, l'AFSCA invoque uniquement le nombre élevé de documents visés sans l'étayer. Or, ainsi que Conseil d'Etat l'a rappelé dans son arrêt n° 229.270 du 21 novembre 2014, considérant 26), l'appréciation du critère quantitatif pour refuser la publicité requiert la plus grande prudence.

La Commission est d'avis que la justification avancée par l'AFSCA, à l'appui de son refus sur base du caractère soi-disant abusif de la demande, est insuffisante.

3.7. En conclusion, sous réserve de la première distinction qu'il convient de faire entre les documents relevant de la police judiciaire et ceux qui n'en relèvent pas, la Commission considère que la décision de refus de l'AFSCA est insuffisamment motivée au regard des exigences prévues par la loi du 11 avril 1994. Il incombe à l'AFSCA de motiver sa décision de refus de manière suffisamment concrète, sans quoi elle est tenue de donner accès aux documents administratifs demandés.

3.8. La Commission souhaite également rappeler le principe de la publicité partielle sur la base duquel seules les informations présentes dans un document administratif qui tombent sous le champ d'application d'un

motif d'exception peuvent être soustraites à la publicité. Toutes les autres informations contenues dans un document administratif doivent dès lors être divulguées.

Bruxelles, le 19 octobre 2023.

I. DELHEZ
Secrétaire suppléante

L. DONNAY
Président