



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

1^{er} septembre 2014

AVIS n° 2014-70

Sur le refus implicite de donner accès à un grand
nombre de documents relatifs au fonctionnement de
l'Ordre des Médecins vétérinaires

(CADA/2014/60)

1. Un récapitulatif

Par e-mail en date du 5 juin 2014, Monsieur X demande au président de l'Ordre des Médecins vétérinaires l'accès à *“tous les documents administratifs dont disposent les différents conseils réunis depuis la dernière mandature (élections de juin 2013) à savoir: les procès-verbaux des différents conseils, bureaux et commissions, les procès-verbaux des différentes instances extérieures où un conseil est représenté, les sentences prononcées en séance publique, les tableaux d'inscription”*.

Dans sa réaction du 2 juillet 2014, le président du Conseil régional francophone répond qu'il a bien reçu la demande et qu'il la soumettra au Conseil.

N'obtenant aucune réaction dans le délai de trente jours fixé par la loi, Monsieur X introduit, par e-mail en date du 12 août 2014, une demande de reconsidération auprès de l'Ordre des Médecins vétérinaires. Le même jour, il introduit, également par e-mail, une demande d'avis à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, ci-après dénommée la Commission.

2. La recevabilité de la demande d'avis

La Commission estime que la demande d'avis est recevable. Le demandeur a en effet introduit simultanément sa demande de reconsidération auprès de l'Ordre des Médecins vétérinaires et sa demande d'avis auprès de la Commission.

3. Le bien-fondé de la demande d'avis

a. L'applicabilité de la loi du 11 avril 1994

Afin de pouvoir évaluer la recevabilité de la demande d'avis sur ce point, il y a lieu de vérifier si l'Ordre des Vétérinaires est une autorité fédérale administrative au sens de la loi du 11 avril 1994. Le droit d'accès tel que garanti par l'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 s'applique uniquement à l'égard de documents administratifs. Un document administratif se définit par *“toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose”* (voir l'article 1^{er}, alinéa 2, 2^o de la loi). Une autorité administrative est définie par la loi

du 11 avril 1994 comme “*une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat*” (voir l'article 1^{er}, alinéa 2, 1^o de la loi).

Le droit fondamental comme point de départ

Il est important de ne pas perdre de vue quel était le but du législateur lorsqu'il a intégré la publicité de l'administration à la Constitution.

Dans la Note explicative à l'article 24^{ter}, l'actuel article 32 de la Constitution, il est explicitement stipulé que “*Les principes repris dans l'article proposé sont valables à l'égard de toutes les autorités administratives. L'interprétation concrète de cette notion sera faite par la suite. Etant donné qu'en l'occurrence il s'agit de l'octroi d'un droit fondamental, une interprétation aussi large que possible devra être utilisée. On peut notamment renvoyer à l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat et la jurisprudence du Conseil d'Etat à ce sujet.*” (*Documents Parlementaires La Chambre, S.E. 1992-1993, 839/1, 5*).

Le législateur de la Constitution visait donc un domaine d'application personnel très vaste, mais a laissé au législateur le soin de l'interpréter. Vu le fait qu'il s'agit d'un droit fondamental, le législateur doit opter pour un contenu aussi vaste que possible. Par ailleurs, lorsque pour l'interprétation du champ d'application personnel le législateur opte pour la notion "d'autorité administrative", il ne peut pas interpréter cette notion de manière si restrictive que la loi serait en contradiction avec le vaste champ d'application que le législateur de la Constitution envisageait.

Champ d'application de la loi fédérale en matière de publicité

La loi du 11 avril 1994 s'applique sur la base de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}:

- a) aux autorités administratives fédérales;
- b) aux autorités administratives autres que les autorités administratives fédérales, mais uniquement dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences fédérales, la présente loi interdit ou limite la publicité de documents administratifs.

La loi définit une autorité administrative commune "une autorité administrative visée à l'article 14 de lois coordonnées sur le Conseil d'Etat" (article 1^{er}, alinéa 2, 1^o de la loi).

Notion (fédérale) "autorité administrative"

Dans l'exposé des motifs du projet de loi qui est devenu la loi relative à la publicité (*Documents parlementaires* La Chambre, 1992-1993, 1112/1, 8-11), la notion "autorité administrative" a été précisée comme suit:

"Pour déterminer la notion "autorités administratives", on se fonde sur l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et par conséquent sur l'importante jurisprudence du Conseil d'Etat en la matière. Il s'ensuit, et c'est important, que le champ d'application de la loi évoluera en fonction des nouveaux développements qui se présenteront dans le cadre de la législation et de la pratique administrative. En outre, la jurisprudence du Conseil d'Etat offre un solide point d'appui et les critères employés s'associent étroitement aux objectifs poursuivis par cette loi, c'est-à-dire offrir la publicité à l'administré dans le cadre de sa relation avec l'administration quelle que soit sa forme. Ces critères du Conseil d'Etat sont positifs et pas cumulatifs: l'exercice d'une mission d'intérêt général, disposer d'une compétence coercitive de décision, l'implication des autorités dans la création ou dans l'agrément, contrôle par l'autorité, disposer de certaines prérogatives du pouvoir public et, négatifs: ne pas appartenir au pouvoir législatif ou judiciaire.

Une nouveauté à l'égard de la jurisprudence existante du Conseil d'Etat est qu'il conviendra, pour ce qui est de l'application de la présente loi, de déterminer les autorités administratives qui doivent être considérées comme autorités administratives fédérales et celles qui doivent être considérées comme autorités administratives non fédérales. Les autorités administratives fédérales sont, comme l'a précisé le Conseil d'Etat dans l'avis qu'il a donné sur le présent projet, les administrations fédérales, les organismes publics et les services publics assimilés, qui ressortissent à une autorité administrative fédérale, ainsi que les personnes privées chargées par une autorité fédérale, à la suite d'événements autres que fortuits, de l'exercice d'un service public fédéral. Fait également partie du niveau fédéral le personnel des provinces qui dépend des autorités fédérales, y compris les commissaires d'arrondissement.

Les autorités administratives non-fédérales sont celles qui font partie des autres niveaux administratifs - les Communautés, les Régions, les provinces et les communes, comme par exemple les services des Communautés, des Régions ou des Commissions Communautaires ou les établissements créés par ceux-ci, les personnes privées qui exercent une mission d'intérêt général relevant des compétences des Communautés ou des Régions, les organes communaux et provinciaux, les intercommunales, les C.PAS., les polders et waterings, les fabriques d'église, etc.

En ce qui concerne le niveau fédéral, le Conseil d'Etat a déjà qualifié d'autorité administrative: les organes de l'administration de l'Etat, comme le Roi, les Ministres et certains fonctionnaires agissant en exécution d'une délégation comme le Secrétaire permanent au recrutement.

Pour ce qui concerne le Roi en sa qualité d'autorité administrative, il convient d'insister sur le fait qu'il ne l'est que pour des affaires couvertes par la responsabilité ministérielle (cf. article 64 de la Constitution) mais, que le Roi lui-même ne peut être considéré comme une autorité administrative. Les pièces et la correspondance qui se trouvent chez le Chef d'Etat ne tombent en aucun cas sous l'application de la présente loi.

Les membres du cabinet ne sont pas non plus des autorités administratives: ils sont les collaborateurs personnels des ministres et ne sont pas habilités à se substituer à eux pour prendre des décisions qui incombent aux ministres. Etant donné et pour autant qu'ils ne possèdent aucune compétence pour prendre des décisions fermes envers des tiers, ils ne doivent pas être considérés, selon le Conseil d'Etat, comme une autorité administrative.

Les organes des services publics décentralisés fonctionnellement, qui ont un pouvoir de décision autonome doivent être considérés comme une autorité administrative. Ils ont été créés par un pouvoir public pour assurer un service d'intérêt public et sont placés sous la haute direction de l'autorité. Ceci concerne entre autres la Caisse générale d'Epargne et de Retraite, l'Office national de l'emploi, l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, la Commission bancaire, et cetera.

A côté de ces autorités administratives stricto sensu, les institutions créées par l'administration en vue de pourvoir un service public et dont font partie des particuliers ou des entreprises privées ou qui sont érigées sous forme d'une société commerciale sont à considérer comme une autorité administrative. Il s'agit entre autres du Crédit communal de Belgique.

Des questions se posent en ce qui concerne les entreprises avec une gestion mixte et qui ont été créées pour assurer un service d'intérêt public et pour lesquelles, aussi bien pour la composition du capital que pour la gestion, il est fait appel à la collaboration de particuliers. Il s'agit de la Société nationale des chemins de fers belges, de la Banque Nationale de Belgique, de la SAB.E.NA, et cetera.

La question de savoir si elles doivent être considérées comme autorité administrative, est déterminée par le Conseil d'Etat après examen des lois spéciales qui règlent le statut de ces organismes. Les récentes modifications au statut des entreprises publiques autonomes peuvent donc entraîner une révision de la jurisprudence en la matière, ce qui est d'ailleurs également le cas pour les institutions publiques de crédit.

En outre de ces organismes, la question doit être posée au sujet du caractère d'autorité administrative des organismes qui ont été créés suite à une initiative privée mais qui sont chargés d'une mission d'intérêt public.

Par rapport à ces organismes qui ne sont pas des autorités administratives en tant que telles, mais qui peuvent prendre des décisions habilitées d'un pouvoir public, qui sont susceptibles d'être annulées par le Conseil d'Etat, la loi relative à la publicité de l'administration n'est d'application que dans les affaires pour lesquelles l'organisme obtient le caractère d'autorité administrative. Pour les entreprises avec une gestion mixte, cela concerne par exemple la compétence qui est exercée à l'égard du personnel.

Les organismes consultatifs publics (comme le Conseil central de l'Economie, le Conseil supérieur des classes moyennes, le Conseil national du Travail), sont aussi soumis à ce raisonnement: ils ne sont pas une autorité administrative quand ils formulent leur avis, mais bien au moment de l'exécution de leur pouvoir de décision à l'égard de leur personnel. Dans ce cas uniquement, ils tombent sous l'application de la présente loi.

Il convient de souligner que ce qui précède ne vaut que pour les organismes qui ne sont pas une autorité administrative en tant que telle mais qui n'obtiennent cette qualification que dans la mesure où ils prennent des décisions habilitées d'un pouvoir public. Ces organismes tombent uniquement sous l'application de la loi relative à la publicité de l'administration dans les administrations fédérales pour les affaires pour lesquelles ils possèdent le caractère d'autorité administrative.

Ceci ne vaut donc pas pour les organismes et institutions qui dans leur ensemble sont considérés par le Conseil d'Etat comme une autorité administrative. Pour ces organismes ou institutions la question de savoir si un document concerne une affaire qui est soumise au contrôle de légalité du Conseil d'Etat n'est pas pertinente. Tout document qui se trouve chez de telles autorités administratives est un document administratif, et par principe public."

L'exposé montre d'une part le but du législateur de faire suivre au domaine d'application de la loi du 11 avril 1994 le développement possible de cette jurisprudence en se référant à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et la jurisprudence y relative afin de compléter la notion "autorité administrative". Le législateur a en effet opté pour une notion "évolutive" tenant ainsi suffisamment compte des évolutions sociales. La notion "autorité administrative" n'étant même pas définie à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'interprétation qui en est donnée dans l'Exposé des Motifs reproduit une situation liée au temps et en outre une interprétation de la jurisprudence existante. L'évolution qui a eu lieu à ce moment dans la jurisprudence était en pleine extension bien qu'il n'était pas exclu que la future jurisprudence évolue de manière restrictive si la nature d'un certain organisme devait changer à l'avenir.

D'autre part, il ressort qu'il y a lieu de faire une distinction entre les services publics "organiques" et "fonctionnels". Tandis que tous les documents qui sont en la possession d'organismes et institutions qui dans leur ensemble sont considérés comme des autorités administratives (*services publics organiques*, notamment les administrations fédérales) doivent être considérés comme des documents administratifs et sont donc publics, pour les organismes qui, en tant que tels, ne sont pas des autorités administratives (*services publics fonctionnels*), la publicité ne s'applique qu'à l'égard de ces matières pour lesquelles un tel organisme a le caractère d'autorité administrative. En ce qui concerne cette dernière catégorie, il s'agit notamment d'organismes qui ont été créés à l'initiative d'un particulier mais qui sont chargés d'une tâche d'intérêt général, d'entreprises à gestion mixte et d'une catégorie spécifique d'organismes consultatifs (décrits dans A. MAST et autres, *Overzicht van het Belgisch*

Administratief Recht, Mechelen, Kluwer, 2009, p. 125, comme “des organismes chargés de compétences purement consultatives [...] auxquels le législateur a octroyé une personnalité juridique et une indépendance patrimoniale et budgétaire” (traduction); au niveau fédéral, il s'agit plus précisément du Conseil central de l'Economie, du Conseil supérieur des Classes moyennes et du Conseil national du Travail).

L'interprétation de la notion "autorité administrative" a évolué depuis l'entrée en vigueur de la loi relative à la publicité. La Cour de Cassation a estimé que les institutions créées ou agréées par les pouvoirs publics fédéraux, les pouvoirs publics des communautés et régions, des provinces ou des communes, qui sont chargées d'un service public et ne font pas partie du pouvoir judiciaire ou législatif, constituent en principe des autorités administratives, dans la mesure où leur fonctionnement est déterminé et contrôlé par les pouvoirs publics et qu'ils peuvent prendre des décisions obligatoires à l'égard de tiers (voir notamment: Cass. 14 février 1997, n° C.96.0211.N; Cass. 10 septembre 1999, n° C.98.0141.F; Cass. 6 septembre 2002, n° C.01.0382.N; pour les commentaires dans la doctrine, voir notamment: S. BAETEN, “Variaties op verzelfstandigingsthema's: enkele bedenkingen over de tweewegenleer en het annulatiecontentieux naar aanleiding van het Cassatiearrest van 8 november 1996”, *C.D.P.K.* 1999, 83-102; M. BOES, “De administratieve overheid: een ondefinieerbaar begrip?”, *Ad amicissimum amici scripsimus. Vriendenboek Raf Verstege*, Brugge, die Keure, 2004, 27-30; MAST, *o.c.*, n°s. 1017-1020; P. NIHOUL, “La notion d'autorité administrative: retour à l'orthodoxie”, *Adm. Publ.*, 2001, 78-85; J.M. PIRET, “La notion d'autorité administrative”, *Adm. Publ.*, 1999, 236-238; F. VANDENDRIESSCHE, “De invulling van het begrip administratieve overheid na de arresten Gimvindus en BATC van het Hof van Cassatie”, *R. W.*, 2000-2001, 497-506; S. VAN GARSSE, “De ‘harmonicabewegingen’ van het begrip administratieve overheid”, *Tijdschrift voor Gemeenterecht*, 2002, 308-313). La Cour de Cassation a il est vrai insisté sur le critère (*fonctionnel*) de la possibilité de prendre des décisions obligatoires à l'égard de tiers, on ne peut cependant pas en déduire que la compétence de pouvoir prendre des décisions obligatoires à l'égard de tiers est dans tous les cas, une condition nécessaire pour pouvoir parler d'une autorité administrative. Par ailleurs, on ne peut pas perdre de vue le fait que les arrêts de la Cour de Cassation portaient toujours sur des institutions de droit privé.

Qualification de l'Ordre des Médecins vétérinaires

La jurisprudence du Conseil d'Etat montre que l'Ordre des Médecins vétérinaires doit être considéré comme une autorité administrative fédérale au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (voir notamment Conseil d'Etat, arrêt n° 21.652 du 11 décembre 1981, arrêt n° 86.267 du 27 mars 2000, arrêt n° 118.957 du 5 mai 2003, arrêt n° 138.981 du 10 janvier 2005, arrêt n° 197.338 du 27 octobre 2009, arrêt n° 211.392 du 21 février 2011).

L'Ordre des Médecins vétérinaires a été créé par la loi du 19 décembre 1950 créant l'Ordre des Médecins vétérinaires. Le Conseil supérieur de l'Ordre, organe de cet Ordre, a la compétence de prendre des décisions unilatérales contraignantes, notamment de fixer les règles de déontologie de la médecine vétérinaire. Etant donné que l'Ordre des Médecins vétérinaires peut être considéré comme une autorité administrative organique, il n'est d'ailleurs en principe pas pertinent de savoir si les décisions qu'il prend ont ou non un caractère unilatéral contraignant.

L'Ordre des Médecins vétérinaires n'est toutefois pas une autorité administrative lorsqu'un recours en cassation est porté contre les décisions de l'Ordre (article 11, alinéa 6, 6° de la loi du 19 décembre 1950, tel que modifié par l'article 9 de la loi du 19 mars 2014, MB du 26 avril 2014, l'article 12 tel que modifié par l'article 28 de la loi du 10 avril 2014, MB du 25 mai 2014 et l'article 19 de la loi du 19 décembre 1950, tel que modifié par l'article 24 de la loi du 19 mars 2014, MB du 26 avril 2014). Les documents qui portent sur ces décisions ne tombent dès lors pas sous le champ d'application de la loi du 11 avril 1994.

L'examen des motifs d'exception ne porte dès lors que sur les documents qui tombent sous le champ d'application de la loi du 11 avril 1994.

3.2 La possibilité d'invoquer des motifs d'exception

L'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration partent du principe de la publicité de tous les documents administratifs. La publicité ne peut être refusée que pour des informations qui tombent sous la définition d'un ou de plusieurs motifs d'exception mentionnés à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994. En l'occurrence, le Conseil supérieur de l'Ordre des Médecins vétérinaires

omet d'invoquer tout motif d'exception dans les délais prévus par la loi du 11 avril 1994.

La Commission constate que plusieurs des documents demandés doivent être qualifiés de document à caractère personnel. Un document à caractère personnel est 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" (article 1^{er}, alinéa 2, 3^o de la loi du 11 avril 1994). Pour avoir accès à de tels documents, le demandeur doit justifier d'un intérêt (article 4, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1994). Le législateur n'a pas défini lui-même la notion "d'intérêt" mais dans l'Exposé des Motifs de la loi, il est stipulé que la notion "d'intérêt" doit être comprise au sens de l'intérêt qui est nécessaire pour introduire un recours en annulation devant le Conseil d'Etat. Le demandeur doit par conséquent justifier d'un intérêt personnel, direct, fonctionnel et légitime.

Monsieur Bernard Sizaire justifie son intérêt en attirant l'attention sur le fait qu'il est invité à assister à la commission de réforme. La Commission estime toutefois que le demandeur ne démontre pas suffisamment qu'il a l'intérêt requis vu le nombre et la nature des différents documents auxquels il demande l'accès. La Commission estime dès lors que, dans la mesure où le demandeur demande l'accès à des documents à caractère personnel qui portent sur des tiers, il n'a pas l'intérêt requis pour obtenir l'accès à ces documents.

Dans la mesure où il ne s'agit pas de documents à caractère personnel, la Commission souhaite particulièrement attirer l'attention du Conseil supérieur de l'Ordre des Médecins vétérinaires sur l'article 6, §2, 1^o de la loi du 11 avril 1994 sur la base de laquelle une autorité administrative fédérale doit refuser la publicité lorsque la publicité du document administratif porte atteinte à la vie privée, sauf si la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la consultation ou à la communication sous forme de copie. Il est requis qu'il soit concrètement démontré que la publicité porte atteinte à la vie privée de tiers. Par ailleurs, la Commission souhaite encore attirer l'attention sur l'article 6, § 1^{er}, 8^o de la loi du 11 avril 1994 sur la base duquel une autorité administrative fédérale doit refuser la publicité si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection du secret de

l'identité de la personne qui a communiqué le document ou l'information à l'autorité administrative à titre confidentiel pour dénoncer un fait punissable ou supposé tel. Dans ce cas, une motivation concrète est également requise. La Commission n'exclut pas qu'il est éventuellement tenu compte du motif d'exception stipulé à l'article 6, § 3, 2° de la loi du 11 avril 1994 sur la base duquel la publicité peut être refusée si la demande concerne un avis ou une opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité. Dans ce cas, la Commission souhaite bien attirer l'attention sur le fait que ce motif d'exception ne peut être invoqué que s'il est satisfait à toutes les conditions.

La Commission souhaite également apporter de plus amples précisions sur l'article 6, § 2, 2° de la loi du 11 avril 1994 combinée à l'article 21 de la loi du 19 décembre 1950 créant l'Ordre des Médecins vétérinaires qui dispose que «sans préjudice des dispositions pénales prévues à l'article 458 du Code pénal, les membres des conseils régionaux de l'Ordre, du conseil supérieur et des conseils mixtes d'appel sont tenus au secret professionnel pour toutes les affaires dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions ». L'article 6, § 2, 2° de la loi du 11 avril 1994 dispose que la publicité doit être refusée si la publication porte atteinte à une obligation de secret instaurée par la loi. Il en ressort que seules les dispositions relatives à une obligation de secret qui ont été fixées dans une loi formelle entrent en considération pour ce motif d'exception. A la lumière de l'article 32 de la Constitution, la Commission a estimé qu'il faut également tenir compte du but visé par une disposition relative à l'obligation de secret et du fait que la disposition relative à l'obligation de secret ne s'applique que dans la mesure où il est porté atteinte à la finalité pour laquelle cette disposition relative à l'obligation de secret a été créée. La Commission ne peut que constater que dans le cadre de la loi du 19 mars 2014 modifiant la loi du 19 décembre 1950 créant l'Ordre des Médecins vétérinaires, le législateur n'a pas spécifié ce qu'il tentait précisément de protéger avec cette disposition (Documents parlementaires, La Chambre, 2013-2014, n° 53-3266/1 et n° 53-3266/3), bien que la disposition originale ait été modifiée par cette loi.

La Commission doit toutefois faire remarquer qu'une obligation individuelle de secret ne signifie pas qu'un organisme est tenu par cette obligation de secret. Cet organisme est lui-même tenu d'évaluer une demande d'accès à la lumière des motifs relatifs au contenu présents à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 et de le motiver concrètement.

Enfin, la Commission souhaite encore attirer l'attention sur le fait que ne peuvent être soustraites à la publicité que les informations qui tombent sous la définition d'un motif d'exception défini par la loi. Toutes les autres informations mentionnées dans un document administratif doivent par conséquent être publiées.

Bruxelles, le 1^{er} septembre 2014.

F. SCHRAM
secrétaire

M. BAGUET
présidente