

**COMMISSION D'ACCÈS
AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS**



Wallonie

Section publicité de l'administration

AVIS n° 215

3 août 2018

S.A. de droit public – Autorité administrative (oui) – Document inachevé ou incomplet (non) - Secret des affaires - Intérêt économique ou financier de la Région - Communication partielle

RÉGION WALLONNE
COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Séance du 3 août 2018

Avis n° 215

En cause : Monsieur X, domicilié ...

Partie demanderesse,

Contre : la S.A. Immowal, dont le siège social est sis Avenue Gouverneur Bovesse, 74
à 5100 Jambes

Partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

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

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

Vu la demande d'avis datée du 9 juillet 2018 ;

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

Vu l'accusé de réception et la demande d'information adressée à la partie adverse le 9 juillet 2018 ;

Vu la réponse de la partie adverse en date du 20 juillet 2018 ;

1. Objet de la demande

La demande initiale, adressée à la SA Immowal le 8 juin 2018, porte sur l'obtention d'une copie du document suivant :

« l'étude portant sur la valorisation générale du site des Lacs de l'Eau d'Heure commandée par le gouvernement wallon à la SA Immowal (cf communiqué de presse du Ministre collin du 21/02/2018) :

*Lacs de l'Eau d'Heure : mission de valorisation du site confiée à Immowal Publié le 21/02/2018
Sur proposition du Ministre wallon du Tourisme, René COLLIN, le Gouvernement wallon a délégué à la S.A. Immowal la réalisation d'une étude portant sur la valorisation générale du site des Lacs de l'Eau d'Heure et ce, en étroite collaboration avec le Commissariat général au Tourisme (CGT). Un premier rapport est attendu pour le 14 mai 2018 ».*

2. Recevabilité de la demande

Dans sa réponse à la Commission, la SA Immowal fait valoir qu'elle n'est pas soumise au décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration, dans la mesure où elle n'est pas une autorité administrative.

Le décret du 30 mars 1995 consacre, en son article 5, le droit « *de consulter un document administratif d'une autorité administrative régionale et d'en recevoir copie* ». L'article 1^{er}, alinéa 2, 1^o, du même décret définit l'autorité administrative comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat* ».

S'agissant de reconnaître, ou de dénier, à une personne morale la qualité d'autorité administrative au sens de l'article 14, § 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, il convient de distinguer entre, d'une part, les personnes morales créées par les pouvoirs publics, fût-ce sous une forme de droit privé, aux fins d'assurer une mission de service public et, d'autre part, les personnes morales de droit privé, nées de la seule initiative privée, mais agréées ou contrôlées par les pouvoirs publics pour assumer une mission de service public. Les premières sont parties intégrantes de l'administration, et elles peuvent être qualifiées d'autorités administratives, même si elles ne sont pas fondées à prendre des décisions obligatoires vis-à-vis de tiers, alors que les secondes ne seront qualifiées d'autorités administratives que si elles sont habilitées à prendre et lorsqu'elles prennent unilatéralement des décisions obligatoires à l'égard des tiers¹⁻².

En ce qui concerne la S.A. Immowal, le Code du Tourisme dispose comme suit :

« CHAPITRE X. - De la SA Immowal

Art. 31/1.D. Une société anonyme est constituée sous la dénomination " SA Immowal ", ci-après dénommée " la société ", conformément au Code des sociétés, et sans préjudice des dispositions dérogatoires du présent Code, à laquelle sont confiées des missions définies à l'article 31/2.D.

Art. 31/2.D. La société effectue pour compte propre ou pour compte du Commissariat général au Tourisme, toute opération à caractère immobilier, telle que l'achat, la détention, la vente, la cession, l'échange, la construction, la gestion au sens le plus large de tous biens immeubles de toute nature, en vue de valoriser tout bien immobilier dont la propriété relève de la Région wallonne ou du Commissariat général au Tourisme.

La société, moyennant décision du Gouvernement, peut également agir pour le compte de la région ou de toute personne morale de droit public qui en dépend. Ainsi, outre les missions de service public confiées à la société concernant notamment la valorisation de biens immobiliers du Commissariat général au Tourisme et ceux détenus par la région de langue française, la société peut également valoriser des biens immobiliers confiés à ou détenus par d'autres acteurs publics.

Le Gouvernement peut confier à la société des missions déléguées en lien avec l'offre touristique.

Pour tout ce qui n'est pas réglé par ou en vertu du présent décret ou par les statuts de la

¹ C.E., arrêt n°236.908 du 22 décembre 2016.

² Voyez en ce sens Cass., ch. réun. 10 septembre 2009, C.09.0102.N et C.09.0108.N.

société, les règles relatives aux sociétés commerciales sont applicables et les actes de la société sont réputés commerciaux.

La société est soumise au contrôle du Gouvernement, s'exerçant par l'intervention de deux commissaires qu'il nomme ».

Comme l'indique l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat relatif à l'avant-projet de décret qui insère ces dispositions dans le Code du tourisme³, cette société est une société anonyme de droit public.

Il découle de ce qui précède que la S.A. Immowal doit être considérée comme une autorité administrative au sens du décret du 30 mars 1995, nonobstant son origine privée et ce, eu égard à l'article 31/1.D. du Code du Tourisme.

Dès lors, le rapport sollicité, dont la S.A. Immowal dispose, constitue un document administratif au sens de l'article 1^{er}, alinéa 2, 2^o, du même décret.

La demande est recevable.

3. Fondement de la demande

1. La S.A. Immowal indique, dans sa réponse, que le rapport en question n'est pas achevé et est incomplet au sens de l'article 6, §3, 1^o, du décret, puisqu'il y est précisé que certains éléments devront encore être actualisés.

Elle ajoute encore que le rapport porte atteinte au secret des affaires et que sa diffusion peut avoir des conséquences sur la capacité de la Région à optimiser l'occupation et l'exploitation des lieux. Enfin, la S.A. Immowal indique que le rapport contient des informations internes au Gouvernement et couvertes par le secret des délibérations de l'autorité publique. Elle rappelle que l'accès du rapport aux députés wallons a fait l'objet d'une demande de confidentialité du Gouvernement.

2. La Commission rappelle tout d'abord qu'un document qui ne constitue qu'un projet peut être considéré comme achevé. De même, le fait qu'un dossier soit « en réflexion » n'a pas non plus pour effet de permettre de soustraire les documents qu'il contient à la publicité⁴.

En l'espèce, le fait que le rapport mentionne qu'il pourrait devoir être actualisé ou complété au regard de nouvelles informations à collecter, et qu'il constitue donc potentiellement un rapport intermédiaire, ne modifie pas cette conclusion. En effet, dès lors que le rapport a été communiqué au Gouvernement, il y a lieu de le considérer comme achevé et complet au sens de l'article 6, §3, 1^o, du décret.

3. L'article 6, §1er, 7^o, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration dispose comme suit :

³ Avis 59.833/2/V du 8 septembre 2016 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'apportant diverses modifications aux législations concernant le Tourisme' (Doc. Parl., Parl. wall., session 2016/2017, 586/1, p 44-50).

⁴ Voyez en ce sens les avis n°120 du 6 mars 2017 et n°182 du 19 mars 2018 de la CADA wallonne, consultables sur <http://www.cadawb.be/index.php?id=3811>

« § 1. 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 :

(...)

7° le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité ».

Le droit au respect de la vie privée des personnes morales englobe la protection de leurs secrets d'affaires. Ce principe général de droit a été reconnu par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 118/2007 du 19 septembre 2007. Selon la Commission européenne, ce principe protège notamment « les informations techniques et financières relatives au savoir-faire, les méthodes de calcul des coûts, les secrets et procédés de fabrication, les sources d'approvisionnement, les quantités produites et vendues, les parts de marché, les fichiers de client et de distributeurs, la stratégie commerciale, la structure de coûts et de prix ou encore la politique de vente d'une entreprise »⁵.

En outre, au vu de l'objet du document sollicité, il ne pourrait être exclu que sa communication porte atteinte à « un intérêt économique ou financier de la Région », au sens de l'article 6, §1^{er}, 6°, du décret et lequel intérêt constitue une exception au principe de publicité.

Toutefois, la Commission rappelle que, conformément à l'article 6, §4, du décret, « Lorsque, en application des paragraphes 1er 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 ». L'existence d'informations portant atteinte au secret des affaires ou à un intérêt économique ou financier de la Région dans le rapport sollicité ne fait donc pas obstacle à la communication des parties du rapport qui ne sont pas concernées par les deux exceptions ici analysées ou par une autre exception légale.

Enfin, il appartiendra à la partie adverse d'examiner *in concreto* ces exceptions. Cet examen doit se faire pour chacun des éléments du rapport et doit, conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, être explicité dans la décision relative à la demande d'accès. Dans ce cadre, la partie adverse envisagera ces exceptions en tenant compte de ce que toute limite à la publicité de l'administration est de stricte interprétation, dès lors qu'elle restreint la portée d'un droit fondamental prévu par l'article 32 de la Constitution⁶.

4. Compétence de l'auteur de la décision

Il appartient enfin à la partie adverse de veiller à ce que la décision prise à la suite de la demande de reconsidération soit adoptée par son organe compétent, conformément à l'arrêt du Conseil d'Etat n°238.457 du 8 juin 2017.

⁵ Voyez l'avis de la CADA wallonne n°117 du 6 février 2017.

⁶ Voyez en ce sens, par exemple, l'avis de la CADA wallonne n°120 du 6 mars 2017.

La Commission rend l'avis suivant :

Le document sollicité doit être transmis, le cas échéant partiellement, par la partie demanderesse sous réserve de l'application des exceptions légales.

Ainsi délibéré le 3 août 2018 par la Commission d'accès aux documents administratifs composée de Mesdames MICHIELS, Présidente, GRAVAR, membre effective, et de Monsieur LEVAUX, membre effectif et rapporteur.

La Secrétaire,

La Présidente ,

F. JOURETZ

V. MICHIELS