

28 janvier 2025

CADA - Décision n° 490 : Wallonie Santé – Marchés et frais de consultance – Obligation de secret instaurée par une loi ou par un décret (non) – Intérêt économique ou financier de la Région (non) – Communication

Wallonie Santé – Marchés et frais de consultance – Obligation de secret instaurée par une loi ou par un décret (non) – Intérêt économique ou financier de la Région (non) – Communication

[...],

Partie requérante,

CONTRE :

La Société Anonyme de droit public Wallonie Santé, Avenue Maurice Destenay, 13 à 4000 Liège,

Partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution,

Vu l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, et l'article 8, § 1^{er}, du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration (ci-après, le décret du 30 mars 1995),

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 le recours introduit par courriel le 10 décembre 2024,

Vu la demande d'informations adressée à la partie adverse le 12 décembre 2024 et reçue le 16 décembre 2024,

Vu la réponse de la partie adverse du 24 décembre 2024,

Vu la note d'observations de la partie adverse, transmise à la partie requérante le 8 janvier 2025.

I. Objet de la demande

1. La demande porte sur la communication d'une copie des documents suivants :

- « - l'ensemble des frais de consultance de Wallonie Santé entre 2019 et le 15 novembre 2024 ;
- le détail de tous ces marchés de consultance (noms des sociétés, montants, descriptifs des missions, détails précis des objectifs de ces missions de consultance, dates, etc) ;
- le détails des coûts pour chaque mission ;
- le total des frais sur la période 2019 et le 15 novembre 2024 ».

II. Compétence de la Commission

2. Dans sa note d'observation, la partie adverse expose qu'elle ne constitue pas une entité au sens de l'article 1^{er}, 1^o, du décret du 30 mars 1995 au motif qu'elle ne répondrait à aucune des catégories visées par cette disposition.

3. L'article 1^{er}, 1^o, du décret du 30 mars 1995 dispose :

« Le présent décret s'applique: 1^o aux autorités administratives régionales; aux autorités administratives autres que régionales mais uniquement dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences régionales, le décret interdit ou limite la publicité de documents administratifs; aux organismes visés par l'article 3 du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public; aux organismes visés par l'article 3 du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution; ci-après, les entités ».

Sans même devoir analyser la question de la qualification d'« autorité administrative » de la partie adverse, force est de constater que celle-ci est une entité soumise au décret du 30 mars 1995 car elle constitue un organisme visé par l'article 3, § 2, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public, lequel dispose comme suit :

« Article 3.

[...]

§ 2. Les articles 1^{er} à 16 inclus, 18, 18bis et 19 à l'exception de l'article 15bis, § 3, 2^o, du présent décret sont applicables à tout administrateur public et à tout gestionnaire exerçant ses fonctions dans une société spécialisée au sens du décret du 19 octobre 2022 relatif aux sociétés régionales de développement économique et aux sociétés spécialisées.

[...] » (la commission souligne).

En vertu de l'article 24 du décret du 19 octobre 2022 relatif aux sociétés régionales de développement économique et aux sociétés spécialisées, le Gouvernement est autorisé à créer des sociétés spécialisées lesquelles sont des « sociétés d'intérêt public au sens de la loi du 2 avril 1962 relative à la Société fédérale de Participations et d'Investissement et aux sociétés régionales d'investissement, constituées sous la forme de sociétés visées par le Code des sociétés et des associations »[\[1\]](#).

En l'espèce, il ressort de l'article 1^{er}, dernier alinéa, de l'acte constitutif de la partie adverse, établi le 13 septembre 2018 et publié au Moniteur belge le 4 octobre 2018, que « [l]a société est une société participée au sens du décret du Parlement wallon du 6 mai 1999, portant modification du chapitre V – de la loi du 2 avril 1962 constituant une Société Nationale d'Investissement et des Sociétés Régionales d'Investissement lui est applicable ».

La partie adverse est une société constituée par la Région wallonne, dont l'unique actionnaire était la SOGEPA (préambule et article 6 des statuts). L'ensemble du patrimoine de la SOGEPA ayant été repris par la Wallonie Entreprendre[\[2\]](#) (article 25 du décret du 19 octobre 2022 précité), la partie adverse est désormais une filiale à 100% de Wallonie Entreprendre, société régionale d'investissement au sens de la loi du 2 avril 1962 relative à la Société fédérale de Participations et d'Investissement et aux sociétés régionales d'investissement, créée par le décret du 19 octobre 2022 précité (article 1^{er}).

Il en résulte que la partie adverse est une société spécialisée au sens du décret du 19 octobre 2022 relatif aux sociétés régionales de développement économique et aux sociétés spécialisées et est donc, à ce titre, visée par l'article 3, § 2, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public.

Il ressort par ailleurs des travaux préparatoires du décret du 19 octobre 2022 précité que la volonté du législateur était bien d'inclure les filiales de Wallonie Entreprendre dans le champ d'application du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public[\[3\]](#). L'interprétation des textes légaux précités est donc bien conforme à la volonté du législateur.

Partant, la Commission est compétente *ratione personae* pour connaître du recours.

III. Recevabilité du recours

4. L'article 8*bis*, alinéa 1^{er}, du décret du 30 mars 1995 dispose comme il suit :

« Le recours devant la Commission peut être introduit par tout demandeur n'ayant pas obtenu satisfaction auprès de l'entité compétente par requête adressée au secrétariat de la Commission par lettre recommandée ou par tout autre moyen conférant date certaine à l'envoi et à la délivrance de cet envoi dans un délai de trente jours, qui en fonction du cas prend effet :

- le lendemain de la réception de la décision de rejet ;
- le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5, ou à l'article 7, alinéa 2 ».

5. La demande initiale de publicité administrative a été adressée à la partie adverse le 16 novembre 2024.

La partie adverse a explicitement rejeté la demande le 27 novembre 2024.

La partie requérante a introduit son recours auprès de la Commission le 10 décembre 2024, soit dans le délai de 30 jours prévu à l'article 8*bis*, alinéa 1^{er}, premier tiret, du décret du 30 mars 1995.

Dès lors, le recours est recevable.

IV. Examen au fond

6. La Commission rappelle que tous les documents administratifs sont en principe publics. C'est le principe consacré à l'article 32 de la Constitution. Une entité ne peut refuser la publicité que dans la mesure où elle peut se baser sur l'un des motifs d'exception visés par les législations applicables et motiver sa décision de manière concrète et suffisante. Dans la mesure où ce n'est pas le cas, l'entité est tenue d'assurer la publicité des documents administratifs.

7. La partie adverse n'a pas transmis la copie des documents administratifs sollicités par la partie requérante en méconnaissance de l'article 8*ter*, alinéa 1^{er}, du décret du 30 mars 1995. Dans ces conditions, la Commission n'est pas en mesure d'apprécier de manière concrète et complète la pertinence des exceptions invoquées au regard des circonstances de l'espèce.

La Commission rappelle que ses membres et son secrétariat sont soumis au secret professionnel visé à l'article 458 du Code pénal, compte tenu de la nature des missions de la Commission, ce qui a été confirmé par la Cour constitutionnelle^[4].

Dès lors, conformément à l'article 8*ter*, alinéa 2, du décret du 30 mars 1995, la partie adverse doit communiquer, pour autant qu'ils existent, les documents à la partie requérante, moyennant le respect des exceptions prévues à l'article 6 du même décret, étant entendu qu'elles sont de stricte interprétation.

8. Dans sa note adressée à la Commission, la partie adverse n'invoque aucune exception à la publicité, se contentant d'indiquer qu'elle ne serait pas soumise au décret du 30 mars 1995.

La Commission constate toutefois que, dans sa décision de refus de communiquer les documents sollicités, la partie adverse invoquait l'exception relative à une obligation de secret instaurée par une loi

ou un décret, prévue à l'article 6, § 2, 2°, du décret du 30 mars 1995. Elle explique qu'en vertu des articles 22 et 23 du décret du 19 octobre 2022, « à l'exception d'informations qui se trouvent déjà dans le domaine public, les informations sollicitées impliquent le devoir de confidentialité et ne peuvent donc être communiquées ». Elle invoquait également l'exception tirée de la protection de l'intérêt économique ou financier de la Région.

9. Pour autant que de besoin, la Commission relève que l'invocation de ces exceptions appelle les observations suivantes.

10. Les articles 22 et 23 du décret du 19 octobre 2022 relatif aux sociétés régionales de développement économique et aux sociétés spécialisées disposent comme il suit :

« Art. 22.

Sans préjudice des obligations qui leur sont imposées par la loi ou par décret, et hors les cas où ils sont appelés à rendre témoignage en justice, les membres du conseil d'administration, les membres du comité de direction, les membres d'un comité de crédit, les membres du comité d'orientation, les commissaires, les commissaires du Gouvernement, ainsi que le personnel de la Société ou de ses filiales spécialisées ne divulguent pas des renseignements ou de faits confidentiels dont ils ont eu connaissance en raison de leurs fonctions.

L'alinéa 1^{er} n'est pas applicable aux communications indispensables à l'accomplissement de ses missions par la Société et ses filiales spécialisées avec le Gouvernement wallon.

Art. 23.

§ 1^{er}. Sont punis d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 300 à 1 000 euros ou d'une de ces peines seulement, ceux qui :

1° refusent de donner les renseignements visés à l'article 21 ;

2° donnent sciemment des renseignements visés à l'article 21 inexacts ou incomplets.

§ 2. Toute infraction à l'article 22 est punie d'un emprisonnement de huit jours à six mois ou d'une amende de 300 à 1 000 euros.

§ 3. Les dispositions du Livre I^{er} du Code pénal, sans exception du chapitre VII et de l'article 85, sont applicables aux infractions visées aux paragraphes 1^{er} et 2 ».

L'article 6, § 2, 2°, du décret du 30 mars 1995, dispose comme il suit :

« § 2. L'entité ou l'autorité administrative 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 administratif porte atteinte :

[...]

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

[...] ».

La Commission rappelle que l'application de cette exception absolue requiert la réunion de deux conditions, cumulatives^[5] :

- aux termes de la première condition, qui est d'ordre formel, l'obligation de secret doit être inscrite dans une loi ou un décret ;

- aux termes de la seconde condition, qui est d'ordre matériel, il convient d'interroger le sens du secret imposé pour s'assurer qu'il vise la bonne situation, les bonnes personnes ou les bons documents (voire partie(s) de document). Il faut 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.

Le recours à cette exception exige donc de démontrer de manière concrète et pertinente le lien de cette obligation avec le document qui fait l'objet de la demande d'accès.

En l'espèce, il n'apparaît pas, sur la base des éléments dont la Commission dispose, que les dispositions soulevées par la partie adverse prévoient une obligation de secret dans le chef de l'administration elle-même. Il semble en effet que les obligations de confidentialité qui y sont prévues valent pour les personnes qui y sont visées. Il en va d'autant plus ainsi que si l'on suivait la position de la partie adverse, tous les documents en sa possession seraient confidentiels, ce qui ne saurait être l'intention du législateur.

11. Dans sa décision de refus, la partie adverse invoque également l'exception relative à un intérêt économique ou financier de la Région prévue à l'article 6, § 1^{er}, 6^o, du décret du 30 mars 1995, lequel dispose comme suit :

« § 1. L'entité ou l'autorité administrative 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 :

[...]

6^o un intérêt économique ou financier de la Région ».

Elle écrit que « la divulgation de pareille information pourrait mettre en difficulté les prestataires de service de même que WE elle-même si ces entreprises devaient faire le choix de ne plus fournir de services de consultance. Afin de protéger les intérêts économiques et financiers de la Région il est indispensable que les affaires commerciales de la Région ne soient divulguées ».

12. La Commission ne perçoit pas, sur base des observations telles que développées par la partie adverse et à défaut d'avoir pu prendre connaissance des documents auxquels l'accès est sollicité, en quoi les intérêts financiers de la Région seraient impactés négativement en cas de communication de ces documents.

Par ces motifs, la Commission décide :

La Commission est compétente.

Le recours est fondé. La partie adverse communique à la partie requérante les documents sollicités, pour autant qu'ils existent et moyennant le respect des exceptions prévues à l'article 6 du décret du 30 mars 1995 et ce, dans un délai de 15 jours à compter de la notification de la présente décision.

[1] Article 24, §2 du décret du 19 octobre 2022 relatif aux sociétés régionales de développement économique et aux sociétés spécialisées.

[2] Anciennement "NewCo", la dénomination de la société ayant été modifiée par une modification statutaire du 9 janvier 2023 publiée au Moniteur belge du 16 janvier 2023.

[3] *Doc. Parl. Wall.*, 1050 (2022-2023) — N° 13, Projet de décret relatif aux sociétés régionales de développement économique et aux sociétés spécialisées, p. 29.

[4] C.C., 25 novembre 2021, n° 170/2021, B.2.8.

[5] P.-O. de BROUX, D. de JONGHE, R. SIMAR, M. VANDERSTRAETEN, « Les exceptions à la publicité des documents administratifs », in V. MICHIELS (dir.), La publicité de l'administration – Vingt ans après, bilan et perspectives, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 144-145.

Ainsi décidé le 28 janvier 2025 par la Commission d'accès aux documents administratifs, délibéré par Stéphane TELLIER, président, Martin VRANCKEN, membre effectif, Clémentine CAILLET, membre suppléante et rapporteur, Laurane FERON, membre suppléante, en présence de Pierre-Yves MELOTTE, membre suppléant, de Marie-Astrid DRÈZE, membre effective et Denis DEMEUSE, membre effectif.

Le Secrétaire, B. ANCIEN

Le Président, S. TELLIER