

09 septembre 2025

CADA - Décision n° 552 : Société à participation publique locale significative – Marché public – Vie privée – Secret d'affaires – Communication partielle

Société à participation publique locale significative – Marché public – Vie privée – Secret d'affaires – Communication partielle

[...],

Partie requérante,

CONTRE :

La société coopérative DOMAXIS, dont le siège social est établi rue François Lapierre, 18 à 4620 Fléron,

Partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution,

Vu les articles 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 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 et courrier recommandé le 6 juin 2025,

Vu la demande d'informations adressée à la partie adverse le 11 juin 2025 et reçue le 12 juin 2025,

Vu la réponse de la partie adverse du 27 juin 2025,

Vu la note d'observations de la partie adverse, transmise à la partie requérante par la partie adverse le 27 juin 2025,

Vu la demande d'audition de la partie adverse,

Vu la convocation adressée aux parties le 28 août 2025 et le 2 septembre 2025,

Entendu la partie requérante et la partie adverse le 9 septembre 2025,

Vu la décision de proroger le délai prévu à l'article 8^{quinquies}, § 1^{er}, du décret du 30 mars 1995, compte tenu de la charge de travail importante de la Commission.

I. Objet de la demande

1. La demande porte sur la communication d'une copie des documents relatifs « à la procédure de passation d'un marché public de services passé sous forme d'accord-cadre ayant pour objet le "recouvrement par voie amiable des créances dues par les locataires partis". Ce marché porte la référence [...] et aurait été attribué, (...), au groupement [...] en date du 20/11/2024 pour un montant de plus de 100.000 euros. Ce marché a été conclu au bénéfice de plusieurs sociétés de logement de service public, étant donc les pouvoirs adjudicateurs bénéficiaires ».

La partie requérante ajoute que « pour être complet, la présente s'inscrit dans la mission[\[1\]](#) qui revient à

[...] de s'assurer que [...] qui concourent à une procédure de passation d'un marché public respectent le tarif fixé par l'A.R. du 30 novembre 1976, l'interdiction du principe dit du "no cure no pay" ainsi que d'autres règles déontologiques et légales applicables à la profession ».

Initialement, la demande portait sur la communication d'une copie des documents suivants :

- « - La décision d'approbation du cahier des charges pour le marché public de services passé sous forme d'accord-cadre ayant pour objet « recouvrement par voie amiable des créances dues par les locataires partis » lancé en avril 2024 avec la référence [...] ;
- Le cahier des charges portant la référence [...] ;
- Le rapport de sélection et d'attribution (analyse des offres), de date inconnue, ayant été adopté dans le cadre de la procédure de passation en question ;
- La décision de DOMAXIS attribuant le marché à l'opérateur économique mieux identifié ci-avant ».

En date du 9 mai 2025, la partie adverse a communiqué le cahier spécial des charges à la partie requérante, de sorte que le recours ne porte plus que sur les documents suivants :

- « - La décision d'approbation du cahier des charges pour le marché public de services passé sous forme d'accord-cadre ayant pour objet « recouvrement par voie amiable des créances dues par les locataires partis » lancé en avril 2024 avec la référence [...] ;
- Le rapport de sélection et d'attribution (analyse des offres), de date inconnue, ayant été adopté dans le cadre de la procédure de passation en question ;
- La décision, de date inconnue, de l'autorité compétente de Domaxis attribuant le marché à l'opérateur économique précité ».

II. Compétence de la Commission

Position de la partie requérante

2. Dans son recours, la partie requérante expose que DOMAXIS est une société coopérative qui assume le rôle de centrale d'achats au sens de l'article 2, 6°, de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics.

Elle relève que les membres de DOMAXIS, pouvoirs adjudicateurs bénéficiaires, sont des sociétés de logement de service public (SLSP) placées sous la tutelle de la Société Wallonne du Logement (SWL) et auxquelles le Conseil d'État a reconnu la qualité d'autorités administratives.

Elle soutient que DOMAXIS agit, en tant que centrale d'achats, par extension, au nom et pour compte d'autorités administratives, de sorte qu'elle tombe dans le champ d'application de la réglementation relative à l'accès aux documents administratifs. Elle invoque à cet égard l'arrêt C.E., 14 août 2017, n° 238.947, *s.c. r.l. Intermédiance & Partners*.

Position de la partie adverse

3. Dans sa note d'observations, la partie adverse dénie sa qualité d'« autorité administrative par extension » et, par conséquent, soulève un déclinatoire de compétence de la Commission.

Elle relève que la Cour de cassation considère qu'une personne morale de droit privé, qui ne fait donc pas partie organiquement de l'administration, ne peut être qualifiée d'autorité administrative au sens

fonctionnel que si elle est en mesure, en particulier, de prendre des décisions obligatoires à l'égard des tiers.

Elle observe également que le Conseil d'État considère que l'attribution d'un marché public et l'exercice de pouvoirs exorbitants dans l'exécution d'un contrat de marché public ne constituent pas des décisions obligatoires à l'égard des tiers (elle cite les arrêts suivants : « C.E. n° 213.949 du 17 juin 2011 ; C.E. n° 229.444 du 2 décembre 2014 ; C.E. n° 233.846 du 17 février 2016 »).

Elle considère qu'en l'espèce, dès lors que DOMAXIS ne dispose pas de la prérogative d'adopter des dispositions obligatoires à l'égard des tiers, de sorte qu'elle ne peut pas être qualifiée d'« autorité administrative ». Elle ajoute que la circonstance que les documents demandés concernent un marché public n'impliquent pas que DOMAXIS serait une autorité administrative.

Elle soutient enfin que « la jurisprudence du Conseil d'État relative à la notion d'« autorité administrative par extension » est contraire à ladite jurisprudence de la Cour de cassation si, comme la requérante le soutient, elle devait aboutir à qualifier d'autorité administrative une personne morale de droit privé qui ne prend pas de décision obligatoire à l'égard des tiers ».

Elle en conclut que DOMAXIS ne relève pas du champ d'application du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration, qu'elle n'était nullement tenue d'accueillir la demande de consultation et que la Commission est sans compétence pour connaître du recours.

Appréciation de la Commission

4. Le champ d'application des dispositions relatives à la publicité administrative des intercommunales (art. L1561-1 à L1561-13 du Code de la Démocratie locale et de la décentralisation (ci-après « CDLD ») a été étendu aux “sociétés à participation publique locale significative” en vertu de l'article 15 du décret du 2 mai 2019 “modifiant le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration et le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer le rôle de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) de la Région wallonne”.

En particulier, l'article 1561-8, §1^{er}, du CDLD dispose comme il suit :

« §1^{er}. Si l'intercommunale ou la société à participation publique locale significative, au sens de l'article L5111-1, alinéa 1^{er}, 10°, du Code, concernée rejette une demande de consultation, de communication ou de rectification, même de façon implicite, le demandeur peut introduire un recours contre cette décision devant la Commission d'accès aux documents administratifs, visée à l'article 8 du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration.

Le recours est exercé et examiné selon les modalités et dans les délais fixés par le décret susvisé. »

L'article L5111-1, alinéa 1^{er}, 10° du CDLD définit la société à participation publique locale significative de la manière suivante :

« 10° société à participation publique locale significative : société répondant aux critères suivants :

a) être une société de droit belge ou dont un siège d'exploitation est établi en Belgique ;

b) ne pas être une intercommunale, une association de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, une régie communale ou provinciale autonome, une ASBL communale ou provinciale, une association de projet, une société de logement, un organisme visé à l'article 3 du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou à 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, les entreprises d'assurance et de réassurance, les fonds de pension ainsi que tout autre organisme ou société qui, en vertu de la législation fédérale, fait l'objet d'un contrôle par l'Autorité des Services et Marchés financiers ou la Banque Nationale de Belgique ;

c) Et dans laquelle une ou plusieurs communes, provinces, C.P.A.S., intercommunales, régies communales et provinciales autonomes, associations de projet, association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, sociétés de logement, ou personne morale ou association de fait associant plusieurs des autorités précitées détiennent seules, ou conjointement avec la Région wallonne, un organisme visé à l'article 3, 1^{er} à 7, alinéa 1^{er}, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou à l'article 3, 1^{er} à 5, alinéa 1^{er}, 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, directement ou indirectement une participation au capital supérieure à cinquante pourcents du capital.

Lorsque la participation au capital par les communes, provinces, C.P.A.S., intercommunales, régies communales et provinciales autonomes, associations de projet, association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, sociétés de logement est supérieure à la participation au capital par la Région wallonne, un organisme visé à l'article 3, 1^{er} à 7, alinéa 1^{er}, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou à l'article 3, 1^{er} à 5, alinéa 1^{er}, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138, la société est une société à participation publique locale significative. Dans le cas contraire, et sans préjudice de l'hypothèse visée ci-après, la société relève, le cas échéant, de l'article 3, 7, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou de l'article 3, 5, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138.

Lorsque le nombre de membres du principal organe de gestion désigné par les communes, provinces, C.P.A.S., intercommunales, régies communales et provinciales autonomes, associations de projet, association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, sociétés de logement est supérieur au nombre de membres du principal organe de gestion désigné par la Région wallonne, un organisme visé à l'article 3, 1^{er} à 7, alinéa 1^{er}, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou à l'article 3, 1^{er} à 5, alinéa 1^{er}, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138, la société est une société à participation publique locale significative. Dans le cas contraire, et sans préjudice de l'hypothèse visée ci-avant, la société relève, le cas échéant, de l'article 3, 7, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou de l'article 3, 5, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138; ».

En l'espèce, DOMAXIS est une société de droit belge qui ne relève d'aucune des catégories énumérées au b) de l'article L5111-1, alinéa 1^{er}, 10^o, du CDLD.

Il ressort des comptes annuels de DOMAXIS publiés à la BNB, librement accessibles, que DOMAXIS est qualifiée de société à participation publique locale significative. Interrogée par la Commission lors de l'audition au sujet de la composition de son capital, DOMAXIS a confirmé, par courrier, qu'elle répondait aux critères constitutifs de la société à participation publique locale significative au sens de l'article L5111-10^o, du CDLD, dès lors que :

il s'agit d'une société coopérative de droit belge ;
elle n'a pas la qualité d'une des entités visées au point b) de l'article précité ;

son capital est détenu à 100% par des sociétés de logement de service public.

Il en résulte que la Commission est compétente pour connaître du recours, sans qu'il soit nécessaire qu'elle se prononce sur la qualité d'autorité administrative ou non de DOMAXIS.

La compétence, relevant de l'ordre public, doit être examinée d'office par la Commission^[2]. Le fait que la partie requérante n'ait pas invoqué, dans son recours, la qualité de société à participation publique locale significative pour justifier de la compétence de la Commission est donc sans incidence.

III. Recevabilité du recours

A. Recevabilité *ratione temporis*

5. L'article 8bis, 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 ».

6. La demande initiale de publicité administrative a été adressée à la partie adverse le 1^{er} avril 2025.

Par un courriel du 14 avril 2025, la partie adverse a répondu en invitant la partie requérante à lui transmettre la décision de son Comité de direction qui fondait sa demande. En l'attente de la réception de cette décision, elle attirait son attention sur le fait, qu'à son sens, elle n'était pas une « autorité administrative », même « par extension », mais qu'elle était néanmoins prête à transmettre certains documents volontairement. Contrairement à ce qu'avance DOMAXIS, le courriel du 14 avril 2025 ne peut donc pas être qualifié de rejet de la demande de communication des documents.

Par un courriel du 28 avril 2025, la partie requérante a transmis la décision du Comité de direction et a réitéré sa demande, ouvrant un nouveau délai de trente jours pour statuer sur la demande de communication des documents sollicités.

Par un courriel du 9 mai 2025, la partie adverse a transmis une copie du cahier des charges sans se prononcer sur les autres documents faisant l'objet de la demande d'accès à l'information.

Dans ces circonstances, il convient de considérer qu'en l'absence de communication de ces autres documents, la demande d'accès à l'information a été implicitement rejetée le 9 mai 2025 pour ce qui les concerne.

Introduit le 6 juin 2025, le recours est recevable *ratione temporis*.

B. Formalisme du recours

7. La partie adverse conteste la recevabilité du recours en ce que la requête « ne mentionne ni le domicile de la requérante ni le siège de la société coopérative DOMAXIS, alors qu'il en va d'exigences de forme auxquelles la recevabilité du recours est subordonnée » et « n'invoque aucun moyen relatif à la qualité de

société publique à participation locale significative de DOMAXIS, ni aucune règle de droit qui lui imposerait une obligation de publicité passive ».

En l'espèce, le siège de la partie requérante et le siège de la partie adverse ne sont pas indiqués dans le recours. Cependant, si le recours ne contient pas formellement ces informations, une telle exigence n'est pas prescrite à peine d'irrecevabilité par l'article 8bis, alinéa 2, du décret du 30 mars 1995. Du reste, l'examen des dossiers de pièces des parties permet clairement d'identifier leurs coordonnées.

Par ailleurs, si le recours ne contient pas formellement l'exposé de moyens, une telle exigence n'est pas davantage prescrite à peine d'irrecevabilité par l'article 8bis, alinéa 2, du décret du 30 mars 1995. Du reste, la partie requérante a écrit, dans sa requête, qu'elle introduit un recours « contre le refus implicite de communiquer des documents administratifs de la part de DOMAXIS », dès lors qu'elle se trouve face « à un rejet partiel implicite de la demande d'accès sans aucune justification légale valable ». Une lecture bienveillante de la requête permet donc de comprendre que, selon la partie requérante, le refus de communication de la partie adverse méconnaît son droit fondamental à la publicité des documents administratifs et que, toujours selon la partie requérante, la communication sollicitée ne se heurte à aucune des exceptions prévues par une norme législative à ce droit fondamental.

Les exceptions relatives au formalisme de la requête sont rejetées.

Il s'ensuit que le recours est recevable.

IV. Examen au fond

8. 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.

Dans le cadre de ses prérogatives de réformation, la Commission est elle-même compétente pour apprécier dans quelle mesure il y a lieu de faire droit à la demande d'accès au document administratif, en procédant, le cas échéant, à la mise en balance requise entre l'intérêt de la publicité des documents administratifs et l'intérêt protégé par le motif d'exception invoqué.

9. En l'espèce, la partie adverse invoque 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, ainsi que l'exception relative à la vie privée, en ce compris le secret d'affaires qui est intégré dans cette notion, prévue à l'article 6, §2, 1°, du décret du 30 mars 1995. Elle explique que :

« En vertu de l'article 13, § 2, de la loi du 17 juin 2016 relatives aux marchés publics (ci-après, "la loi du 17 juin 2016"), "sans préjudice des obligations en matière de publicité concernant les marchés publics attribués et l'information des candidats, des participants et des soumissionnaires, l'adjudicateur ne divulgue pas les renseignements que l'opérateur économique lui a communiqué à titre confidentiel, y compris, les éventuels secrets techniques ou commerciaux et les aspects confidentiels de l'offre".

De même, l'article 62 de la loi du 17 juin 2016 prévoit ce qui suit :

"Pour les marchés publics ou les accords-cadres dont le montant estimé est égal ou supérieur aux seuils fixés pour la publicité européenne, le pouvoir adjudicateur envoie un avis d'attribution de marché relatif

aux résultats de la procédure de passation. Cet avis est envoyé au plus tard dans les trente jours après la conclusion du marché ou de l'accord cadre.

Dans le cas d'un accord-cadre conclu conformément à l'article 43, le pouvoir adjudicateur n'a pas l'obligation d'envoyer un avis concernant les résultats de la procédure de passation de chaque marché fondé sur l'accord-cadre.

L'alinéa premier s'applique toutefois à chaque marché fondé sur un système d'acquisition dynamique, même si le pouvoir adjudicateur peut choisir de regrouper les marchés concernés sur une base trimestrielle. Dans un tel cas, le pouvoir adjudicateur envoie ces avis regroupés au plus tard trente jours après la fin de chaque trimestre.

Certaines informations sur la passation du marché ou de l'accord-cadre peuvent ne pas être publiées au cas où leur divulgation ferait obstacle à l'application des lois, serait contraire à l'intérêt public ou porterait préjudice aux intérêts commerciaux légitimes d'un opérateur économique en particulier, public ou privé, ou pourrait nuire à une concurrence loyale entre les opérateurs économiques".

Dans le même ordre d'idées, l'article 10 de la loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics, de certains marchés de travaux, de fournitures et de services et de concessions (ci-après, "la loi du 17 juin 2013") prévoit que "sans préjudice de l'article 13 de la loi relative aux marchés publics et de l'article 31 de la loi relative aux concessions, certains renseignements peuvent ne pas être communiqués lorsque leur divulgation ferait obstacle à l'application d'une loi, serait contraire à l'intérêt public, porterait préjudice aux intérêts commerciaux légitimes d'opérateurs économiques publics ou privés ou pourrait nuire à une concurrence loyale entre ceux-ci".

Au niveau européen, le législateur a adopté, le 8 juin 2016, la directive 2016/943/UE sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites, laquelle est entrée en vigueur le 5 juillet 2016 et devait être transposée dans le droit des États membres pour le 9 juin 2018, au plus tard.

La transposition de cette directive en droit belge a été réalisée par la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des secrets d'affaires, laquelle est entrée en vigueur le 24 août 2018.

(...)

Dans le même ordre d'idée, M. BUYDENS considère que constituent des "secret commerciaux", les méthodes de calcul des coûts de fabrication, les sources d'approvisionnement d'une entreprise, la quantité produite et vendue, les parts de marché, les fichiers de clients ou de distributeurs, une stratégie commerciale, la structure du coût et du prix d'un produit ou d'un service, une politique de vente, un plan de restructuration, les tarifs préférentiels dont bénéficie une entreprise ou encore des données relatives à sa rentabilité, telles que son chiffre d'affaire (M. BUYDENS, Droit des brevets d'invention et protection du savoir-faire, Larcier, Bruxelles, 1999, pp. 288 et s.).

Selon le Conseil d'État, "peuvent contenir des informations relevant du secret des affaires, les offres déposées dans le cadre de la procédure d'attribution du marché litigieux ou d'un marché antérieur, ainsi que les documents établis dans le cadre des échanges ultérieurs entre le pouvoir adjudicateur et les soumissionnaires, relatifs soit à des demandes de précisions et aux réponses apportées à celles-ci, soit à l'invitation à déposer de nouvelles offres et à la suite réservée à celle-ci, particulièrement, [...] dans le cadre d'une procédure négociée au cours de laquelle des offres améliorées ont pu être déposées à la suite de négociations" (C.E., arrêt n° 235.748 du 13 septembre 2016, SA REALDOLMEN et consorts).

Plus récemment, le Conseil d'Etat a considéré que le pouvoir adjudicateur a eu raison de ne pas communiquer certaines informations obtenues auprès de tiers consistant notamment en "des prix unitaires

récents pour des contrats similaires de plusieurs acteurs du marché et des prix d'autres soumissionnaires" en ce qu'elles relèvent de l'article 13 de la loi du 17 juin 2016 (C.E. arrêt n° 255.297 du 19 décembre 2022, BV ADEDE / VLAAMSE GEWEST).

Dans ces conditions, les informations suivantes, figurant dans les documents demandés, ne pourraient, en aucun cas, être communiquées à la requérante :

Toutes les informations relatives aux prix des soumissionnaires, dont les taux offerts dans les offres et l'analyse des prix effectuée par la société coopérative DOMAXIS ;
L'identité des soumissionnaires autres que l'attributaire du marché ;
L'analyse, par la société coopérative DOMAXIS, des méthodologies proposées par les soumissionnaires, en ce compris l'attributaire ;
Les informations relatives à la sélection qualitative des soumissionnaires, en ce compris l'attributaire, dont leurs références de marchés passés ;
Toutes les informations relatives à des personnes physiques, dont leur identité ».

9.1. La partie adverse étant une société à participation publique locale significative, les exceptions qu'elle invoque – d'une part, l'obligation de secret instaurée par une loi ou par un décret, et, d'autre part, la protection de la vie privée, incluant le secret d'affaires – relèvent respectivement des articles L1561-6, alinéa 3, 2° et L1561-6, alinéa 3, 1° du CDLD, et non des articles 6, §2, 2° et 6, §2, 1° du décret du 30 mars 1995.

L'article 1561-6, alinéa 3, 2°, du CDLD, dispose comme il suit :

« § 2. L'intercommunale ou la société à participation publique locale significative rejette une demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif 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^[3] :

- 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.

9.2. L'article 1561-6, alinéa 3, 1°, du CDLD, dispose comme il suit :

« § 2. L'intercommunale ou la société à participation publique locale significative rejette une demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si la

publication du document administratif porte atteinte :

[...]

1° 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;».

Le droit au respect de la vie privée des personnes morales englobe la protection de leurs secrets d'affaires ce qui a été reconnu par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 118/2007 du 19 septembre 2007. Sont notamment protégés « 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 ».

Le secret d'affaires est protégé par le Code de droit économique. L'article I.17/1, 1°, de ce Code le définit comme suit :

« (...) information qui répond à toutes les conditions suivantes :

- a) elle est secrète en ce sens que, dans sa globalité ou dans la configuration et l'assemblage exacts de ses éléments, elle n'est pas généralement connue des personnes appartenant aux milieux qui s'occupent normalement du genre d'information en question, ou ne leur est pas aisément accessible ;
- b) elle a une valeur commerciale parce qu'elle est secrète ;
- c) elle a fait l'objet, de la part de la personne qui en a le contrôle de façon licite, de dispositions raisonnables, compte tenu des circonstances, destinées à la garder secrète ».

9.3. En l'espèce, en ce qui concerne la décision d'approbation du cahier spécial des charges, la partie adverse a communiqué à la Commission un acte de délégation de pouvoir du Conseil d'administration à la directrice-gérante de DOMAXIS en vue du lancement de procédures de marchés publics de tous montants, publié aux annexes du Moniteur belge du 12 juillet 2023, ainsi qu'un courriel de la directrice-gérante de DOMAXIS du 29 avril 2024 précisant qu'elle a validé toutes les modifications du cahier spécial des charges.

Si le courriel de la directrice-gérante de DOMAXIS du 29 avril 2024 doit être considéré comme étant la décision d'approbation du cahier spécial des charges, la Commission relève que, dans sa note d'observations, la partie adverse n'expose pas en quoi ce document relèverait de l'une des exceptions précitées. La Commission n'aperçoit pas davantage en quoi l'une de ces exceptions s'appliquerait à ce document. Il y a donc lieu de le communiquer à la partie requérante.

S'il existe, en revanche, un autre document aux termes duquel il a été décidé d'approuver le cahier spécial des charges, celui-ci n'a, dans ce cas, pas été communiqué à la Commission, en sorte qu'elle n'est pas en mesure d'exercer, en pleine connaissance de cause, la mission qui lui est dévolue. Dans ce contexte, par analogie avec l'article 8ter, alinéa 2, du décret du 30 mars 1995, la partie adverse doit communiquer le(s) document(s) concerné(s) à la partie requérante, s'ils existent, moyennant le respect des exceptions prévues à l'article 6 du même décret et spécialement l'exception relative à la vie privée en ce compris le secret d'affaires, étant entendu qu'elles sont de stricte interprétation.

9.4. En ce qui concerne le rapport d'analyse des offres, la partie adverse avance qu'il ne pourrait en aucun cas être communiqués à la requérante :

Toutes les informations relatives aux prix des soumissionnaires, dont les taux offerts dans les offres et l'analyse des prix effectuée par la société coopérative DOMAXIS ;
L'identité des soumissionnaires autres que l'attributaire du marché ;
L'analyse, par la société coopérative DOMAXIS, des méthodologies proposées par les soumissionnaires, en ce compris l'attributaire ;
Les informations relatives à la sélection qualitative des soumissionnaires, en ce compris l'attributaire, dont leurs références de marchés passés ;
Toutes les informations relatives à des personnes physiques, dont leur identité.

A l'examen du rapport d'analyse des offres, la Commission constate que :

Le point 1.6.2. « Vérification et contrôle des prix anormaux » contient, en ses paragraphes 2 à 5, des informations sur la structure des coûts et des prix ainsi que les méthodes de calcul des coûts de l'offre d'un soumissionnaire. Dès lors qu'ils relèvent des exceptions précitées, ces paragraphes doivent être occultés ;

Le point « 2. Examen des critères d'attribution », analyse du critère n° 1 « Le Prix », les colonnes « Prix TVAC » « Points/70 » du tableau ne dévoilent aucune structure de coût ou de prix. En effet, ce critère porte « sur le pourcentage de rémunération TVAC proposé par le soumissionnaire dans son offre », soit un prix global qui ne révèle pas la manière dont il se décompose. Cette information n'est pas couverte par les exceptions précitées et doit être communiquée ;

L'identité des soumissionnaires autres que l'attributaire du marché n'est pas couverte par la notion de secret d'affaires et ne ressort pas de la notion de vie privée, telles que rappelées ci-dessus. Elle doit dès lors être communiquée ;

Le point « 2. Examen des critères d'attribution », analyse du critère n° 2 « Qualité de la méthodologie de recouvrement proposée » révèle, dans la colonne « appréciation » du tableau, le contenu de l'offre des soumissionnaires quant à la manière dont ils proposent d'exécuter le marché, notamment au regard des démarches qu'ils comptent entreprendre ainsi que des outils de communication et de reporting qu'ils comptent utiliser, et touche à la stratégie commerciale. Cette colonne « appréciation du tableau » relève du secret d'affaires et doit, par conséquent, être occultée^[4] ;

Le point « 1.4. Sélection qualitative » comprend une analyse relative à « l'aptitude à exercer l'activité professionnelle » ainsi qu'une « vérification de la capacité technique et professionnelle » des soumissionnaires :

La vérification opérée dans le cadre de l'analyse relative à l'aptitude à exercer l'activité professionnelle porte sur l'inscription du soumissionnaire sur la liste des personnes exerçant une activité de recouvreur de dettes, publiée sur le site du SPF Economie ou de la preuve qu'il revêt la qualité d'avocat, officier ministériel [...] ou mandataire de justice, lesquels sont des informations professionnelles officielles, le cas échéant librement accessibles, ne relevant pas de la notion de secret des affaires ou de vie privée^[5]. Il n'y a donc pas lieu de les occulter ;

La vérification de la capacité technique et professionnelle des soumissionnaires porte sur la preuve des ressources humaines et techniques ainsi que l'expérience professionnelle nécessaires pour exécuter le marché en assurant un niveau de qualité approprié. Les soumissionnaires devaient joindre une liste de trois références de minimum 1.000 nouveaux dossiers de recouvrement ouvert sur une durée d'un an pour des services similaires au marché, accompagnée de certificats de bonne exécution. Dans le rapport d'

analyse des offres, sont mentionnés, pour chacun des soumissionnaires, des noms de clients dans la colonne « vérification » du tableau. Ces informations relèvent bien de la notion de secret des affaires telle que rappelée ci-dessus, laquelle comprend notamment « les fichiers de client et de distributeurs ». Elles doivent, par conséquent, être occultées[6].

Pour le surplus, les nom, adresse et numéro d'inscription à la BCE de la société à laquelle un soumissionnaire fait appel pour attester de sa capacité technique et professionnelle ne doivent pas être occultés. En effet, dès lors qu'il s'agit d'informations librement accessibles, notamment sur le site de la Banque Carrefour des entreprises, ces informations ne pas couvertes par le secret d'affaires, ni par la notion de vie privée[7].

Après examen du rapport d'analyse des offres, il apparaît que les seules informations relatives à des personnes physiques qu'il contient concernent, soit le nom d'un soumissionnaire, soit le nom des personnes habilitées à signer l'offre des soumissionnaires. Comme la Commission l'a souligné ci-dessus, l'identité d'un soumissionnaire n'est pas couverte ni par la notion de secret d'affaires ni par la notion de vie privée. Le nom des personnes physiques habilitées à signer l'offre des soumissionnaires ne l'est pas davantage. Il en est d'autant plus ainsi lorsque de telles informations sont librement accessibles sur le site de la Banque Carrefour des Entreprises. Rien ne justifie donc que ces informations soient occultées.

9.5. Enfin, en ce qui concerne la décision d'attribution du marché par le Conseil d'Administration de la partie adverse, celle-ci se limite à approuver les conclusions du rapport d'analyse des offres du 23/10/2024 et de faire siens les motifs de celui-ci.

Sous réserve de ce qui a été dit au sujet du rapport d'analyse des offres, la communication de ce document ne se heurte donc pas aux exceptions précitées.

10. 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. Elle écrit ce qui suit :

« En l'espèce, la société coopérative DOMAXIS ne peut pas faire droit à la demande de la requérante de lui transmettre les documents demandés, c'est-à-dire les informations visées au point 24[8] ci-dessus.

En effet, ce faisant, la société coopérative DOMAXIS divulguerait notamment des informations sur les prix (en ce compris leur mode de calcul et leur structure) pratiqué par les soumissionnaires.

Or, si les informations sur les prix proposés et la structure de ceux-ci ainsi que les autres informations visées au point 24 ci-dessus sont rendus public, d'autres entreprises refuseront, dans le futur, de déposer des offres dans le cadre d'un marché similaire, ou reverront leurs prix à la hausse, ce qui porterait atteinte aux intérêts financiers et économiques de la Région comme de la société coopérative DOMAXIS (voy. en ce sens CADA de la FWB, décision n°138/23 du 29 août 2023) ».

L'article 6, § 1^{er}, 6^o, du décret du 30 mars 1995 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 ».

En l'espèce, l'intérêt économique ou financier de la partie adverse ne se confond pas avec celui de la Région wallonne, seul concerné à l'article 6, § 1^{er}, 6^o, du décret du 30 mars 1995.

Par ailleurs, à supposer que la partie adverse ait entendu invoquer l'exception relative à la protection de l'intérêt financier ou commercial de DOMAXIS, cette exception est prévue à l'article L1561-6, alinéa 2, du

CDLD, lequel dispose comme suit :

« Le conseil d'administration de l'intercommunale ou la société à participation publique locale significative, au sens de l'article L5111-1, alinéa 1^{er}, 10^o, du Code peut rejeter une demande de publicité s'il constate que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'intérêt financier ou commercial de l'intercommunale ou la société à participation publique locale significative, au sens de l'article L5111-1, alinéa 1^{er}, 10^o, du Code »

Au regard des éléments exposés aux points 9.3, 9.4 et 9.5, la Commission ne perçoit pas, sur la base des observations telles que développées par la partie adverse, en quoi l'intérêt financier ou commercial de DOMAXIS seraient affecté négativement par la communication des documents sollicités, dès lors que les informations relevant de l'exception du secret d'affaires ou de la vie privée qu'ils contiennent seront préalablement occultés.

Partant, l'exception est rejetée.

La Commission n'aperçoit pas, à la lecture des éléments communiqués par la partie adverse, quelles autres exceptions pourraient être invoquées pour refuser la communication du document concerné.

Par ces motifs, la Commission décide :

Le recours est recevable et partiellement fondé. La partie adverse communique à la partie requérante :

- la décision d'approbation du cahier spécial des charges ;
- le rapport d'analyse des offres, après avoir occulté :
les paragraphes 2 à 5 du point 1.6.2. « Vérification et contrôle des prix anormaux » ;
la colonne « appréciation » du tableau figurant au point « 2. Examen des critères d'attribution », analyse du critère n° 2 « Qualité de la méthodologie de recouvrement proposée » ;
les noms des clients des soumissionnaires dans la colonne « vérification » du tableau figurant au point « 1.4. Sélection qualitative », « vérification de la capacité technique et professionnelle » des soumissionnaires ;
- la décision d'attribution du marché public ;

et ce, dans un délai de 15 jours à compter de la notification de la présente décision.

[1] Voyez l'article 555/1, §1^{er}, 2^o, du Code judiciaire.

[2] C.E., 12 septembre 2025, n° 264.142, *s.p.r.l. New Wind*.

[3] 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.

[4] Voyez, dans ce sens, CADA wallonne, décision n° 526 du 15 juillet 2025.

[5] Voyez, dans ce sens, CADA wallonne, décision n° 516 du 20 mai 2025.

[6] Voyez CADA wallonne, décision n° 516 du 20 mai 2025.

[7] Voyez CADA wallonne, décision n° 516 du 20 mai 2025.

[8] « 24. Dans ces conditions, les informations suivantes, figurant dans les documents demandés, ne pourraient, en aucun cas, être communiquées à la requérante :

- Toutes les informations relatives aux prix des soumissionnaires, dont les taux offerts dans les offres et l'analyse des prix effectuée par la société coopérative DOMAXIS ;
- L'identité des soumissionnaires autres que l'attributaire du marché ;
- L'analyse, par la société coopérative DOMAXIS, des méthodologies proposées par les soumissionnaires, en ce compris l'attributaire ;
- Les informations relatives à la sélection qualitative des soumissionnaires, en ce compris l'attributaire, dont leurs références de marchés passés ;
- Toutes les informations relatives à des personnes physiques, dont leur identité ».

Ainsi décidé le 9 septembre 2025 par la Commission d'accès aux documents administratifs, délibéré par Maxime CHOMÉ, membre effectif et vice-président, Marie BOURGYS, membre effective et vice-présidente suppléante et corapporteur, Pierre-Yves MÉLOTTE, membre suppléant et corapporteur, en présence de Marie-Astrid DRÈZE, membre effective et Denis DEMEUSE, membre effectif.

Le Secrétaire, B. ANCION, p.o. Silvi GRUDA Secrétaire suppléante

Le Vice-Président, M. CHOMÉ