

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.868 du 29 mai 2026

A. 241.842/XV-5872

En cause : **la société anonyme de droit public
OPÉRATEUR DE TRANSPORT DE WALLONIE (OTW),**
ayant élu domicile chez
M^{es} Roxane DELFORGE, Nicolas CARIAT
et Bruno LOMBAERT, avocats,
rue de Loxum, 25
1000 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Catherine JIMENEZ
et Michel KAISER, avocats,
boulevard Louis Schmidt, 56
1040 Bruxelles.

Partie intervenante :

la ville d'Andenne,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie FORTEMPS, avocate,
boulevard Brand Whitlock, 114/12
1200 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 3 mai 2024, la partie requérante sollicite l'annulation de la décision adoptée le 20 février 2024 par la Commission d'accès aux documents administratifs wallonne, par laquelle celle-ci déclare fondé le recours introduit par la Ville d'Andenne et invite la partie requérante à communiquer à cette dernière les documents sollicités, pour autant qu'ils existent et sous réserve du respect des exceptions prévues à l'article 6 du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration, dans un délai de quinze jours à compter de la notification de ladite décision.

II. Procédure

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 15 juillet 2024, la ville d'Andenne demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M^{me} Muriel Vanderhelst, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 4 février 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 mars 2026.

M^{me} Élisabeth Willemart, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Nicolas Cariat, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Félicien Denis, *loco* M^{es} Catherine Jimenez et Michel Kaiser, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Aymane Ralu, *loco* M^e Nathalie Fortemps, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Muriel Vanderhelst, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La partie requérante expose que, le 15 mai 2014, elle a attribué à la société anonyme Établissements François Cardona & Deltenre un marché public de

services de transport scolaire, dont l'exécution a débuté le 1^{er} septembre 2014.

2. La partie intervenante indique que l'école communale de Coutisse, dont elle est le pouvoir organisateur, est desservie par une ligne de transport scolaire de la partie requérante.

À la suite de problèmes et d'interruptions sur cette ligne, elle explique avoir repris ce service en mai 2023. Par un courrier recommandé et un courrier électronique du 23 mai 2023, elle a mis en demeure la Région wallonne et le TEC de l'indemniser « des prestations qu'elle a dû effectuer en lieu et place de l'autorité régionale et de son opérateur ». Elle précise qu'une convention transactionnelle a été conclue le 29 août 2023.

3. Par un courrier daté du 21 novembre 2023 et expédié le 1^{er} décembre, le collège communal de la partie intervenante signale à la Direction du Transport et des Déplacements scolaires du Service public de Wallonie ainsi qu'à la partie requérante de nouveaux dysfonctionnements dans le service de transport des élèves vers l'école communale de Coutisse, assuré par le sous-traitant Kéolis. Dans ce même courrier, la partie intervenante sollicite « une copie des procès-verbaux de carence dressés à charge de l'entreprise dès lors que [l']administration communale est également préjudiciée au travers de ces suspensions qui portent atteinte à notre enseignement communal ».

4. Par un courrier daté du 20 décembre 2023, la partie requérante répond comme suit à la demande de la partie intervenante :

« Nous sommes en mesure de vous communiquer que des procès-verbaux ont été établis et notifiés au transporteur les 16 octobre, 21 novembre, 27 novembre et 11 décembre 2023 (pour l'année scolaire en cours), en raison des manquements à la continuité du service.

Pour le surplus, l'OTW n'est pas en mesure d'accorder une réponse favorable à votre demande, dès lors que la communication de ces documents et de leur contenu spécifique constituerait une atteinte illégale et disproportionnée aux droits du transporteur concerné, qui bénéficie du droit à la protection de sa vie privée, en particulier :

- (i) du droit à la confidentialité des informations relatives à l'exécution de ses conventions commerciales ;
- (ii) du droit à la protection de sa réputation professionnelle et commerciale ;
- (iii) du droit à la confidentialité de ses correspondances ;
- (iv) du droit à la préservation de ses données dans le cadre de l'évaluation administrative de ses manquements d'exécution.

Soyez néanmoins assurés du fait que l'OTW met en œuvre tous les moyens disponibles afin de résoudre la situation actuellement rencontrée. ».

5. Le 29 décembre 2023, la Ville d’Andenne introduit un recours auprès de la Commission d’accès aux documents administratifs de la Région wallonne (ci-après : « la CADA ») à l’encontre de la décision de refus de la partie requérante de lui communiquer « les procès-verbaux de carence établis et notifiés au transporteur en charge du circuit 5207 en date des 16 octobre, 21 novembre, 27 novembre et 11 décembre 2023 (pour l’année scolaire en cours), en raison des manquements à la continuité des services ».

6. Le 3 janvier 2024, la CADA notifie ce recours à la partie requérante et, en vue de l’instruction du dossier, lui demande de transmettre « une copie des documents sollicités », « tout élément de droit ou de fait qui motive [sa] décision de rejet » et, « éventuellement, une note d’observations séparée qui sera transmise à la partie requérante ».

7. Le 18 janvier 2024, la partie requérante transmet à la CADA une note d’observations reprenant les éléments de droit et de fait motivant sa décision de non-communication des procès-verbaux de carence à la partie intervenante. Elle ne joint pas les documents dont la communication était sollicitée.

Cette note se lit notamment comme suit (les notes de bas de page sont omises) :

« 4. Le droit de consulter tout document administratif et d’en obtenir une copie d’une autorité administrative wallonne, reconnu à chacun en vertu de l’article 32 de la Constitution et de l’article 4 du décret wallon du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l’administration (ci-après, “le décret relatif à la publicité de l’administration”) n’est pas absolu, mais est, au contraire, soumis à des exceptions visant à protéger des intérêts légitimes dont l’autorité administrative doit également assurer la sauvegarde.

5. La Ville d’Andenne se fonde sur une réponse informelle donnée par la CADA le 5 novembre 2020 à une question qui lui était posée, pour postuler qu’un “procès-verbal de carence constitue spécifiquement un document administratif en principe soumis à obligation de transparence”. Dans sa réponse susvisée, la CADA précise néanmoins que la demande relative auxdits documents doit s’analyser au regard des exceptions obligatoires et facultatives.

6. En l’espèce, après un examen attentif de la demande d’accès aux procès-verbaux de carence, l’OTW s’est vu contraint de décliner la demande en application de l’article 6, § 2, 1^o, du décret relatif à la publicité de l’administration, dès lors que la communication, même partielle, des documents demandés porterait atteinte de manière illégale et disproportionnée à la vie privée du transporteur, adjudicataire du marché public de transport en cause.

L’article 6, § 2, 1^o, du décret relatif à la publicité de l’administration instaure une exception obligatoire absolue : l’autorité administrative est tenue de rejeter la demande de communication sous forme de copie d’un document administratif si la publication du document administratif porte atteinte à la vie privée.

7. En particulier, les aspects suivants du droit à la vie privée du transporteur seraient

susceptibles d'être violés en cas de communication des procès-verbaux de carence à la Ville d'Andenne :

- (i) le droit à la confidentialité des informations relatives à l'exécution de ses conventions commerciales ;
- (ii) le droit à la protection de sa réputation professionnelle et commerciale ;
- (iii) le droit à la confidentialité de ses correspondances ;
- (iv) le droit à la préservation de ses données dans le cadre de l'évaluation administrative de ses manquements d'exécution.

8. La Ville d'Andenne étant déjà parfaitement informée de l'identité du transporteur et de l'existence des procès-verbaux établis afin de constater ces manquements (y compris leur nombre et leur date d'adoption), les prétendus avantages (non démontrés) qu'elle tirerait de la consultation desdits documents ne l'emporteraient de toute évidence pas sur l'atteinte (évidente et importante) aux droits du transporteur (auxquels ils porteraient atteinte de manière disproportionnée). À titre de précision, il doit être noté qu'à l'instar des personnes physiques, il est aujourd'hui acquis que les personnes morales jouissent également d'un droit au respect de la vie privée.

- (i) Le droit à la confidentialité des informations relatives à l'exécution de ses conventions commerciales

9. Dans sa décision n° 209, la CADA a rappelé les contours du secret des affaires : "Le droit au respect de la vie privée des personnes morales englobe la protection de leurs secrets d'affaires. Ce principe général de droit, reconnu par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 118/2007 du 19 septembre 2007, 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 clients et de distributeurs, la stratégie commerciale, la structure de coûts et de prix ou encore la politique de vente d'une entreprise".

Il découle de ce qui précède que la liste définissant le "secret d'affaires" n'est pas exhaustive.

10. La protection du secret d'affaires est également assurée par les articles XI.332/1 et suivants du Code de droit économique, définie à l'article I.17/1, 1° du même Code :

- "(...) secret d'affaires : 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".

11. En l'espèce, les procès-verbaux de carence constituent des documents dressés dans le cadre de l'exécution d'un marché public, lesquels sont (a) secrets dès lors qu'ils ne sont connus de personne d'autre que de l'adjudicataire à qui ils étaient adressés, (b) ont une valeur commerciale de par le fait qu'ils se rapportent à l'exécution d'un marché public et que (c) l'OTW n'a pas pour intention de divulguer ces documents dont la communication pourrait causer un préjudice économique et commercial au transporteur notamment au regard d'une mise en concurrence avec d'autres candidats pour des marchés publics futurs.

- (ii) Le droit à la protection de sa réputation professionnelle et commerciale

12. La sauvegarde de la réputation professionnelle de l'adjudicataire pourrait

sérieusement être mise à mal en cas de communication des procès-verbaux de carence à un tiers.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme indique que la réputation d'une entreprise relève du champ de la vie privée protégée par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, comme c'est le cas pour les personnes physiques.

13. Dans le cas d'espèce, la communication des procès-verbaux de carence à un tiers au marché public concerné emporterait inévitablement le risque d'une atteinte à la réputation professionnelle et commerciale du transporteur, ce qui pourrait gravement lui nuire, notamment, concernant la participation à des procédures d'attribution de marchés publics futurs.

(iii) Le droit à la confidentialité de ses correspondances

14. L'article 8, § 1, de la Convention européenne des droits de l'homme protège expressément le secret de la correspondance, ce qui comprend également les communications professionnelles.

Les procès-verbaux de carence sont des courriers directement et spécifiquement adressés au transporteur, qui sont en ce sens protégés par le droit au respect du caractère confidentiel de la correspondance, et dont le respect doit être assuré non seulement à l'égard de l'OTW mais aussi de son adjudicataire dans le cadre du marché public concerné.

(iv) Le droit à la préservation de ses données dans le cadre de l'évaluation administrative de ses manquements d'exécution

15. En matière disciplinaire, le droit à la discrétion de l'instruction et du jugement des causes disciplinaires est un principe général de droit reconnu par notre Cour de cassation. Par analogie, les mêmes considérations doivent s'appliquer en l'espèce (dans le cadre du processus d'instruction des manquements de l'adjudicataire, susceptible d'aboutir à l'adoption unilatérale de sanctions par le pouvoir adjudicateur).

Communiquer à un tiers les procès-verbaux sanctionnant les manquements à l'exécution conforme du marché par l'adjudicataire (le transporteur concerné) porterait préjudice de manière disproportionnée à l'adjudicataire.

16. Compte tenu des motifs qui précèdent et du contenu des procès-verbaux, l'OTW ne peut réserver de suite favorable à la demande de la Ville d'Andenne. ».

8. Lors de sa séance du 20 février 2024, la CADA examine le recours de la partie intervenante et le déclare partiellement recevable et fondé, en conséquence de quoi elle décide que « 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 ».

Cette décision constitue l'acte attaqué. Elle a été notifiée à la partie requérante par un courrier du 5 mars 2024 (réceptionné le lendemain) et se lit comme suit :

« [...] »

I. Objet de la demande

1. La demande porte sur la communication d'une copie des "procès-verbaux de carence établis et notifiés au transporteur en charge du circuit 5207 en date des 16 octobre, 21 novembre, 27 novembre et 11 décembre 2023 (pour l'année scolaire en cours), en raison des manquements à la continuité des services".

II. Compétence de la Commission

2. La Commission est compétente pour connaître du recours.

III. Recevabilité du recours

3. 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”.

4. La demande initiale de publicité administrative a été adressée à la partie adverse le 1^{er} décembre 2023.

La partie adverse a explicitement rejeté cette demande par un courrier daté du 20 décembre 2023.

La partie requérante a introduit son recours auprès de la Commission le 29 décembre 2023, 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 *ratione temporis*.

5. La demande initiale portait sur l'obtention d'une copie “des procès-verbaux de carence dressés à charge de l'entreprise”.

À l'occasion de son recours devant la Commission, la partie requérante sollicite, outre les procès-verbaux de carence précités, l'obtention “des éventuels courriers d'observations transmis par le transporteur en réponse auxdits procès-verbaux dès lors qu'ils en constituent le complément indispensable”.

La demande initiale de publicité passive auprès de la partie adverse ne portait pas sur l'obtention d'une copie de ces éventuels courriers d'observations. Or, il ne relève pas de la compétence de la Commission de statuer sur une demande nouvelle

de publicité administrative.

Il s'ensuit que le présent recours n'est pas recevable en tant qu'il porte sur ces documents.

IV. Examen au fond

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 régimes législatifs 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 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.

La Commission constate que la partie adverse a répondu à la demande d'informations qui lui a été adressée en application de l'article 8^{ter}, alinéa 1^{er}, du décret du 30 mars 1995, par une note d'observations mais n'a pas communiqué les documents dont la publicité est sollicitée de telle sorte qu'elle n'est pas en mesure d'exercer, en pleine connaissance de cause, la mission qui lui est dévolue.

Dans ces conditions, la Commission ne peut que se limiter à des appréciations générales au regard des seuls éléments portés à sa connaissance.

8. En l'espèce, la partie adverse invoque l'exception relative à "la vie privée du transporteur", prévue à l'article 6, § 2, 1^o, du décret du 30 mars 1995. Elle explique que la communication des procès-verbaux de carence est susceptible de porter atteinte aux aspects de la "vie privée du transporteur" suivants : "(i) le droit à la confidentialité des informations relatives à l'exécution de ses conventions commerciales ; (ii) le droit à la protection de sa réputation professionnelle et commerciale ; (iii) le droit à la confidentialité de ses correspondances ; (iv) le droit à la préservation de ses données dans le cadre de l'évaluation administrative de ses manquements d'exécution".

9. 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 clients et de distributeurs, la stratégie commerciale, la structure de coûts et de prix ou encore la politique de vente d'une entreprise".

10. Le secret d'affaires est protégé par le Code de droit économique. L'article I.17/1, 1^o, 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”.

Selon la jurisprudence du 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” [Nbp : C.E., arrêt SA Realdolmen et consorts, n° 235.748 du 13 septembre 2016].

La Cour de justice de l'Union européenne a récemment précisé les contours du secret d'affaires et la manière dont les autorités doivent procéder à la mise en balance des intérêts en présence [Nbp : CJUE, 17 novembre 2022, C-54/21, Antea Polska SA e.a.].

Spécifiquement en matière de marchés publics, il est prévu des règles de confidentialité applicables au pouvoir adjudicateur à l'article 13, § 2, de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, qui prévoit :

“§ 2. 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 communiqués à titre confidentiel, y compris les éventuels secrets techniques ou commerciaux et les aspects confidentiels de l'offre.

Il en est de même pour toute personne qui, en raison de ses fonctions ou des missions qui lui ont été confiées, a connaissance de tels renseignements confidentiels”.

S'agissant d'une exception au droit fondamental à la publicité administrative, le secret des affaires doit être interprété restrictivement.

11. La Commission estime utile de préciser que le seul fait que les documents demandés aient trait à un marché public n'implique pas, en soi, qu'ils contiennent nécessairement des informations couvertes par l'exception relative au secret des affaires. Il convient en effet d'examiner, au cas par cas, si les documents en question contiennent ou non des informations susceptibles de relever de cette notion.

Or, en l'espèce, au regard du peu de précisions portées à sa connaissance par la partie adverse quant au contenu des documents administratifs concernés, la Commission ne détecte pas d'informations qui relèvent nécessairement de la notion de secret des affaires.

12. Concernant le droit à la protection de la réputation professionnelle et commerciale de l'adjudicataire, la Commission constate que, contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, la Cour européenne des droits de l'Homme n'a pas tranché la question de savoir si la notion de vie privée garantie à l'article 8 de la Convention protège ou non la réputation d'une personne morale [Nbp : Guide sur

l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme – Droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance, mis à jour au 31.08.2023, p. 63, § 219]. Ce faisant, la partie adverse ne peut trouver un argument dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme pour refuser l'accès aux documents administratifs concernés.

13. La partie adverse invoque encore le secret de la correspondance, tant en ce qui la concerne qu'en ce qui concerne l'adjudicataire.

À cet égard, la Commission a déjà estimé que le secret des lettres n'est pas absolu et doit être lu au regard du droit fondamental que constitue le droit d'accès aux documents administratifs, consacré par l'article 32 de la Constitution [*Nbp* : CADA Wallonne, décision n° 18 du 11 janvier 2021]. À défaut de disposer des pièces concernées, la Commission n'est pas en mesure de déterminer si le respect du secret des lettres s'oppose à la communication des documents.

14. Enfin, concernant les arguments relatifs au "droit à la préservation de ses données dans le cadre de l'évaluation administrative de ses manquements d'exécution", la Commission n'aperçoit à première vue pas en quoi cet argument se rapporte à l'une des exceptions limitativement énumérées par le décret du 30 mars 1995. Ce constat est cependant effectué sous l'importante réserve liée au fait que la Commission n'a pas eu accès aux documents sollicités et ne peut donc confronter cet argument à leur contenu.

15. En l'espèce, la partie adverse doit donc communiquer les documents sollicités sous ces réserves et moyennant le respect des exceptions reprises à l'article 6 du décret du 30 mars 1995.

Par ces motifs, la Commission décide :

Le recours est partiellement recevable.

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.

[...] ».

IV. Désignation de la partie adverse

Aux termes de la requête, du mémoire en réplique et du dernier mémoire de la partie requérante, la Région wallonne et la CADA sont présentées comme étant les parties adverses.

Seule une personne morale peut être qualifiée de partie adverse, à l'exclusion de ses organes. En l'occurrence, la CADA constitue un organe de la Région wallonne. Il s'ensuit que c'est cette dernière qui, seule, doit être désignée comme partie adverse.

V. Intervention

La Ville d'Andenne a sollicité l'accès à la communication de documents administratifs auprès de la partie requérante et est l'auteur du recours à la CADA. Elle a intérêt à intervenir dans la présente procédure.

Il y a lieu d'accueillir sa requête en intervention.

VI. Recevabilité

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. Exception d'irrecevabilité soulevée par la partie intervenante

La partie intervenante estime que « le fait d'avoir refusé de faire droit à [sa] demande d'accès aux documents administratifs [...] ne suffit pas à établir que la partie requérante a nécessairement un intérêt à ce que la décision qui fait droit à cette demande soit annulée ». Selon elle, « l'acte attaqué ne cause aucun grief à la requérante ».

Au sujet du risque indemnitaire encouru, si l'adjudicataire s'estime lésé par la communication des procès-verbaux de carence, elle expose qu'elle « ne conçoit pas sur quelle(s) base(s) légale(s) ou conventionnelle(s), l'adjudicataire de la requérante pourrait mettre en cause sa responsabilité pour avoir respecté la décision d'une autorité administrative ». Elle fait valoir que la transparence administrative est un droit fondamental que la CADA est chargée par le législateur de faire respecter et que respecter une décision de la CADA ne constitue pas un manquement qui pourrait être reproché à la partie requérante, contrairement au choix de ne pas respecter cette décision.

Elle ajoute que la partie requérante ne pourrait être fondée à se prévaloir d'un intérêt consistant en la préservation de la vie privée de son adjudicataire dès lors qu'un tel intérêt ne lui serait pas personnel.

La partie requérante réplique qu'elle a nécessairement intérêt à contester une décision administrative de portée individuelle selon laquelle elle aurait fait une mauvaise application de la loi et qui l'invite à poser une action qu'elle estime illégale et de nature à porter atteinte à ses intérêts. Elle fait valoir qu'afin de sauvegarder les intérêts susvisés, elle n'a eu d'autre choix que de saisir le Conseil d'État, ce qui ne constitue rien d'autre que l'expression de son droit à un recours effectif, garanti par les articles 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et 47 de la Charte

des droits fondamentaux. Elle ajoute que le recours vise à faire trancher des questions de principe concernant l'articulation de plusieurs intérêts fondamentaux.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante fait valoir que seul le recours au Conseil d'État lui permet de contester la décision de la CADA qui lui enjoint de produire les procès-verbaux de carence.

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante répète que, selon elle, la partie requérante n'a pas intérêt à l'annulation de l'acte attaqué.

VI.2. Appréciation

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste.

La partie requérante est la destinataire de l'acte attaqué, qui déclare partiellement recevable et fondé le recours introduit contre sa propre décision et décide qu'elle doit « communique[r] [à la Ville d'Andenne] 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 ». Elle estime que la communication de ces documents pourrait lui être reprochée par l'adjudicataire concerné. Elle justifie dès lors d'un intérêt au recours.

Le recours est recevable.

VII. Moyen unique

VII.1. Thèse de la partie requérante

VII.1.1. La requête

La partie requérante soulève un moyen unique « pris de la violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ; de l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ; de l'article 22 de la Constitution ; de l'article 13 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics ; du Code de droit économique, et en particulier de l'article I.17/1, 1°, et des articles XI.332/1 et suivants ; du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration, en particulier des articles 6, § 2, 1° et 2° et 8^{ter} ; du principe selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles en droit ou de motivation matérielle ; du principe de minutie et de préparation avec soin des décisions administratives et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Elle estime que ces principes et dispositions ont été violés « en ce que la partie adverse a considéré qu'il y avait lieu de faire droit au recours de la Ville d'Andenne et a décidé que l'OTW devait produire les documents demandés [et que] l'OTW n'avait pas fait une application régulière de l'exception visée à l'article 6, § 2, 1°, du décret du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration », « alors que les documents dont la communication est demandée par la Ville d'Andenne constituent et contiennent par nature des informations protégées au titre de la vie privée de l'entreprise concernée ».

Elle résume son moyen unique comme suit :

« L'OTW estime que la partie adverse n'aurait pas dû faire droit au recours de la Ville d'Andenne et décider qu'il y avait lieu de produire les procès-verbaux de carence que la partie requérante avait adressés à son Adjudicataire, en raison de l'application de l'exception absolue visée à l'article 6, § 2, 1°, du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration liée à la vie privée de l'Adjudicataire.

L'OTW soutient que la communication desdits documents à un tiers ne l'emportait pas sur le risque d'atteinte à chacun des aspects de la vie privée de l'Adjudicataire (et *a fortiori*, pris ensemble), sans oublier le risque indemnitaire encouru par la partie requérante en cas de divulgation. ».

Elle formule la conclusion suivante :

« Compte tenu de l'ensemble des risques précités d'atteinte à la vie privée de l'adjudicataire en cas de communication des procès-verbaux de carence, c'est à

bon droit que la partie requérante a refusé de faire droit, même partiellement, à la demande de la Ville d'Andenne.

Aussi, rien ne lui permettait d'être à l'abri d'un recours indemnitaire de la part de l'adjudicataire au vu de son droit à la confidentialité des informations relatives à l'exécution de ses conventions commerciales.

En outre, la Ville d'Andenne étant déjà parfaitement informée de l'identité du transporteur et de l'existence des procès-verbaux établis afin de constater ces manquements, y compris leur nombre et leur date d'adoption, les prétendus avantages non démontrés qu'elle tirerait de la consultation desdits documents ne l'emporteraient de toute évidence pas sur l'atteinte évidente et importante aux droits du transporteur auxquels ils porteraient atteinte de manière disproportionnée.

En tout état de cause, l'OTW n'est pas en mesure d'identifier les avantages pour la Ville d'Andenne de la communication desdits procès-verbaux de carence, alors qu'il ressort à suffisance des développements qui précèdent que les inconvénients pour l'adjudicataire ainsi que pour l'OTW seraient nombreux.

En décidant que l'OTW devait communiquer les procès-verbaux litigieux à la Ville d'Andenne nonobstant l'explication fournie relative à l'application de l'exception liée à la vie privée au cas d'espèce, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation et a enfreint les dispositions reprises au moyen. ».

VII.1.2. Le mémoire en réplique

En réplique aux exceptions d'irrecevabilité partielle soulevées par la partie adverse et la partie intervenante, la partie requérante expose qu'elle a développé clairement les raisons pour lesquelles le moyen invoque la violation des dispositions visées. Elle précise que, si la violation de l'article 6, § 2, 1°, du décret du 30 mars 1995 est alléguée de manière prépondérante dans la requête, il en découle de manière évidente que le moyen repose également sur la violation du droit à la vie privée consacré par les différents textes nationaux et internationaux et que les développements du moyen exposent en quoi ces dispositions ont été méconnues par l'acte attaqué. Quant à l'article 6, § 2, 2°, du décret précité, elle fait observer que le moyen fait bien état de la violation de l'obligation de confidentialité qui pèse sur le pouvoir adjudicateur en vertu de l'article 13 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics. S'agissant de l'argument selon lequel cette loi ne serait pas applicable au marché en cause, la partie requérante affirme que les contrats qu'elle a conclus avec les transporteurs dans le cadre du transport scolaire sont bien des marchés publics, comme le confirme la jurisprudence. Elle rappelle par ailleurs que l'article 13, § 2, de la loi précitée correspond à une disposition similaire de la loi antérieure.

Sur le fondement du moyen unique, la partie requérante développe sa réplique sous deux titres : le caractère absolu de l'exception relative à la protection de la vie privée et la protection des éléments confidentiels.

Sur le premier aspect, elle fait valoir que, même à supposer qu'il faille relativiser l'exception absolue relative à la protection de la vie privée en procédant à une mise en balance des intérêts en présence – laquelle ne pourrait équivaloir à celle à réaliser pour les exceptions dites « relatives » – il conviendrait en tout état de cause de constater, d'une part qu'elle a démontré à suffisance et concrètement que la publicité des procès-verbaux concernés porterait atteinte de manière disproportionnée à la vie privée de l'adjudicataire du marché et, d'autre part, qu'elle a bien pris en compte chacun des intérêts en présence pour parvenir à la conclusion que l'intérêt de la publicité ne l'emportait pas sur l'atteinte aux droits de l'adjudicataire.

Sur le second aspect, elle insiste tout d'abord sur le fait que, loin d'avoir agi avec la mauvaise foi que semblent vouloir lui attribuer les parties adverse et intervenante, elle a agi comme une autorité raisonnable et diligente, qui a pris soin d'analyser la situation concrète en prenant en compte tous les intérêts en présence.

Elle développe ensuite sa réplique sous quatre sous-titres, à l'instar de sa requête.

Sur le droit à la confidentialité des informations relatives à l'exécution des conventions, elle reprend la substance de l'argumentation contenue dans sa requête et insiste sur trois points : la protection du secret des affaires, tout comme le droit au respect de la vie privée est une exception obligatoire absolue ; le contrat concerné est bien un marché public et le cadre antérieurement en vigueur prévoyait déjà une disposition imposant une obligation de confidentialité ; le fait que la demande porte sur des documents émanant du pouvoir adjudicateur ne change rien à l'obligation de confidentialité qui devrait s'attacher à toutes les informations relatives au contrat. Elle estime que la question posée est fondamentale et n'a jamais été tranchée par le Conseil d'État. Selon elle, admettre que des documents liés à l'exécution d'un marché public, *a fortiori* s'ils exposent les manquements de l'adjudicataire, puissent être communiqués par le pouvoir adjudicateur sur simple demande à n'importe quelle personne tierce au marché, créerait inmanquablement une situation illégale et inadmissible. Elle souligne que la réglementation des marchés publics ne prévoit pas la publicité des manquements de l'adjudicataire et que seules les mesures les plus graves (les mesures d'office et l'exclusion de l'adjudicataire) font l'objet d'une communication auprès de l'Autorité belge de la concurrence. Elle en déduit qu'« aucune autre forme de publicité n'est prévue (et donc autorisée) par le texte réglementaire ». Elle ajoute que les parties adverse et intervenante « n'exposent pas la base sur laquelle la publicité desdits procès-verbaux de carence devrait dans ce cas être donnée, alors que la loi relative aux marchés publics ne le prévoit pas et ne l'autorise pas ». Elle répète que le droit à la publicité n'est pas absolu et qu'elle a dû

également prendre en compte le droit au respect de la vie privée, qui est consacré par la Constitution et par des textes supranationaux et qui laisse peu de marge d'appréciation.

Sur le droit à la protection de la réputation professionnelle et commerciale, elle insiste sur le fait que, si la Cour européenne des droits de l'homme ne s'est pas encore prononcée directement sur la question de savoir si l'article 8 de la CEDH, sous son volet « vie privée », protège également la réputation d'une personne morale, elle admet néanmoins que la sauvegarde de la réputation d'une personne morale est essentielle, notamment pour réussir à maintenir une place concurrente sur le marché. Elle ajoute que le Tribunal de l'Union européenne a, par son arrêt du 5 décembre 2018 dans l'affaire T-875/16, jugé qu'une atteinte à la réputation d'une entreprise constitue assurément une atteinte à ses intérêts commerciaux. Elle conteste qu'il puisse être prévisible pour le transporteur qu'une publicité soit donnée à sa mauvaise exécution du marché, d'autant plus qu'elle n'est prévue ni autorisée par la loi du 17 juin 2016 précitée. Elle soutient que « le maniement de données et la formulation de jugements de valeur, susceptibles de nuire aux soumissionnaires qui en font l'objet et d'être exploités par les concurrents » est considéré comme faisant partie du secret des affaires.

Sur le droit à la confidentialité des correspondances, elle maintient que les procès-verbaux de carence sont des courriers protégés par ce droit.

Sur le droit à la préservation des données dans le cadre de l'évaluation administrative des manquements d'exécution, elle réplique que le droit à la discrétion de l'instruction et du jugement des causes disciplinaires doit être vu comme une des composantes du respect de la vie privée et que le fait que ce principe n'ait pas été confirmé au XXI^e siècle ne signifie pas qu'il soit tombé en désuétude.

VII.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

En ce qui concerne l'application de l'article 18 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics, relatif à l'obligation de confidentialité lors de l'exécution d'un marché public, la partie requérante précise que cette disposition ne vise pas l'ensemble des cas de figure couverts par la confidentialité au stade de l'exécution du marché public et qu'elle n'épuise pas à elle seule les obligations en termes de confidentialité qui s'imposent à l'adjudicateur au stade de l'exécution d'un marché public. Elle rappelle que l'objectif de la confidentialité reste d'éviter de fausser la concurrence en divulguant les informations concernées.

Sur le droit à la confidentialité des informations relatives à l'exécution de ses conventions, elle fait valoir que, même dans l'hypothèse où les documents liés à l'exécution d'un marché public, en particulier lorsqu'ils exposent les manquements d'exécution commis par l'adjudicataire, ne devraient pas être considérés comme étant confidentiels par nature, elle a effectué une mise en balance *in concreto* et motivée et a estimé qu'il n'était pas possible de communiquer une copie des procès-verbaux à la partie intervenante, même de manière partielle.

VII.2. Appréciation

L'article 32 de la Constitution consacre le droit de chacun « de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 ». En prescrivant que chaque document administratif est en principe public, cet article érige le droit à la publicité des documents administratifs en un droit fondamental, les exceptions n'étant possibles que dans les conditions fixées par la loi et étant d'interprétation restrictive.

Le décret du 30 mars 1995 organise un régime de publicité passive qui consacre le droit de consulter un document administratif d'une autorité administrative régionale, notamment, et d'en recevoir copie et qui définit les exceptions à ce droit.

L'article 4, § 1^{er}, de ce décret dispose que « le droit de consulter un document administratif d'une entité et d'en recevoir copie consiste en ce que chacun, selon les conditions prévues par le présent décret, peut prendre connaissance sur place de tout document administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie, selon les modalités arrêtées par le Gouvernement », étant entendu que « pour les documents à caractère personnel, le demandeur doit justifier d'un intérêt ».

L'article 6 du même décret, dispose notamment comme suit :

« § 1. L'entité 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 :

- 1° la sécurité de la population ;
- 2° les libertés et les droits fondamentaux des administrés ;
- 3° l'ordre public ;
- 4° la recherche ou la poursuite de faits punissables ;
- 5° les relations internationales de la Région ;
- 6° un intérêt économique ou financier de la Région.

§ 2. L'entité 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 porte atteinte :

1° à la vie privée, sauf les exceptions prévues par la loi ;

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

3° au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du Gouvernement ou auxquelles une autorité régionale est associée.

§ 3. L'entité peut rejeter une demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif, dans la mesure où la demande :

1° concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet ;

2° concerne un avis ou une opinion communiquée librement et à titre confidentiel à l'entité ;

3° est manifestement abusive ;

4° est formulée de façon manifestement trop vague.

§ 4. Lorsque, en application des paragraphes 1^{er} 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.

§ 5. [...] ».

L'article 8, § 1^{er}, du même décret dispose comme suit :

« Art. 8. § 1^{er}. Il est créé une commission d'accès aux documents administratifs, ci-après dénommée "la Commission".

La Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'entité compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif, conformément aux articles 6 et 7 du présent décret. ».

L'article 8^{ter} se lit comme suit :

« Art. 8^{ter}. L'entité concernée transmet au secrétaire de la Commission copie du document objet de la demande du requérant dans les quinze jours de la demande, ainsi que tout autre élément de droit ou de fait, document ou renseignement qui ont motivé sa décision de rejet. Elle y joint, le cas échéant, une note d'observations. La Commission envoie, moyennant le respect des exceptions prévues à l'article 6 du présent décret, une copie de cette note d'observations au requérant par lettre recommandée ou par tout autre moyen conférant date certaine à l'envoi et à la délivrance de cet envoi.

À défaut de communication par l'entité concernée de la copie du document ou de tout autre élément, document ou renseignement justifiant sa décision de rejet, la Commission fait d'office droit au recours et décide, moyennant le respect des exceptions prévues à l'article 6 du présent décret, la production du document demandé. L'entité concernée exécute la décision de la Commission dans le délai imparti par cette dernière. Ce délai est au minimum de 15 jours et au maximum de 60 jours. ».

Enfin, l'article 8^{quinqies} se lit comme suit :

« § 1^{er}. La Commission se prononce sur le recours à huis clos et porte sa décision à la connaissance du demandeur et de l'entité concernée 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 quarante-cinq jours à compter de la réception de la copie du

document administratif objet de la demande. Elle peut toutefois, par décision motivée, proroger ce délai d'une durée maximum de 15 jours. En cas d'audition, le délai est d'office prorogé de 15 jours. Il est suspendu du 16 juillet au 15 août.

§ 2. Si la Commission fait droit au recours, l'entité concernée exécute sa décision dans le délai imparti par cette dernière dans sa décision. Ce délai est au minimum de 15 jours et au maximum de 60 jours. Le Gouvernement fixe les sanctions en cas de non-respect de l'alinéa 1^{er}. ».

En l'espèce, la demande d'accès porte sur les « procès-verbaux de carence établis et notifiés au transporteur en charge du circuit 5207 en date des 16 octobre, 21 et 27 novembre et 11 décembre 2023 (pour l'année scolaire en cours), en raison des manquements à la continuité des services ».

Le recours à la CADA a été notifié à la partie requérante avec l'invitation expresse à transmettre, notamment, « une copie des documents sollicités ». La partie requérante n'a pas communiqué ces documents à la CADA, mais a transmis une note d'observations dans laquelle elle développe une argumentation *in abstracto*, faisant valoir que de tels procès-verbaux relèvent de la vie privée de l'adjudicataire, sous différents aspects. Bien qu'elle affirme avoir procédé à « un examen attentif de la demande d'accès aux procès-verbaux de carence », elle ne vise pas d'informations précises, qui seraient contenues dans ces documents, et qui devraient spécifiquement être protégées au regard de l'un des aspects de la vie privée de l'adjudicataire.

La décision de la CADA, qui n'a pas eu accès aux documents dont la communication était sollicitée et n'a dès lors pas pu procéder à un examen *in concreto* de la demande, est motivée au regard de cette argumentation théorique.

Il n'appartient pas au Conseil d'État de se substituer à la CADA, en procédant à une application concrète des exceptions invoquées par la partie requérante aux procès-verbaux de carence – déposés, à titre confidentiel, dans le cadre de la présente procédure – mais d'apprécier la légalité de la décision de la CADA au regard des principes et dispositions invoqués dans le moyen et du dossier dont elle disposait.

L'exception consacrée à l'article 6, § 2, 1^o, du décret, selon laquelle l'entité « rejette la demande de consultation [...] si la publication du document porte atteinte : 1^o à la vie privée, sauf les exceptions prévues par la loi » est une exception obligatoire, en ce sens que l'entité concernée n'a pas de pouvoir d'appréciation pour décider de rejeter ou non la demande de consultation, et une exception absolue, en ce sens que l'entité concernée ne doit pas effectuer de balance entre l'intérêt de la publicité et la protection du droit au respect de la vie privée. Encore faut-il, toutefois, pour que cette exception fasse obstacle au droit constitutionnel de consulter chaque

document administratif, que les informations relèvent effectivement du champ d'application du droit au respect de la vie privée et ne fassent pas l'objet d'exceptions.

En l'espèce, la partie requérante a d'abord justifié son refus, dans le cadre du recours à la CADA, en affirmant que la communication des procès-verbaux de carence pourrait violer le droit à la confidentialité des informations relatives à l'exécution de ses conventions commerciales. Elle a fait valoir que ces procès-verbaux, dressés dans le cadre de l'exécution d'un marché public, relèvent du secret des affaires, tel que visé dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 118/2007 du 19 septembre 2007 [ECLI:BE:GHCC:2007:ARR.118] et défini à l'article I.17/1, 1°, du Code de droit économique.

La CADA de la partie adverse n'a pas violé les principes et dispositions visés au moyen en considérant, après avoir admis que les personnes morales bénéficient du droit au respect de la vie privée, notamment en ce qui concerne la protection des secrets d'affaires, que « le seul fait que les documents demandés aient trait à un marché public n'implique pas, en soi, qu'ils contiennent nécessairement des informations couvertes par l'exception relative au secret des affaires », qu'« il convient en effet d'examiner, au cas par cas, si les documents en question contiennent ou non des informations susceptibles de relever de cette notion » et qu'« au regard du peu de précisions portées à sa connaissance par la partie adverse quant au contenu des documents administratifs concernés, la Commission ne détecte pas d'informations qui relèvent nécessairement de la notion de secret des affaires ».

Les procès-verbaux de carence dressés dans le cadre de l'exécution d'un marché public ne constituent pas, par principe, des secrets d'affaires, au sens de l'article I.17/1, 1°, précité, et ne constituent pas des informations communiquées à titre confidentiel par le soumissionnaire au pouvoir adjudicateur, dont la confidentialité devrait être assurée en application de l'une des dispositions de la législation relative aux marchés publics citées par la partie requérante.

La crainte de la partie requérante que de tels procès-verbaux puissent être sollicités par des opérateurs économiques concurrents, et que leur communication fausse le jeu de la concurrence, ne justifie pas, en l'espèce, le refus de communication, puisque le demandeur d'accès est un pouvoir public, bénéficiaire des prestations de services de l'adjudicataire en question et non un concurrent de celui-ci.

La partie requérante a ensuite justifié son refus, dans le cadre du recours à la CADA, en affirmant que « la sauvegarde de la réputation professionnelle de l'adjudicataire pourrait sérieusement être mise à mal en cas de communication des procès-verbaux de carence à un tiers ».

La CADA de la partie adverse n'a pas violé les principes et dispositions visés au moyen en constatant que « la Cour européenne des droits de l'Homme n'a pas tranché la question de savoir si la notion de vie privée garantie à l'article 8 de la Convention protège ou non la réputation d'une personne morale ». La partie requérante convient que la Cour ne s'est pas encore prononcée sur cette question, mais estime que l'atteinte à la réputation d'une personne morale peut gravement nuire à sa participation à des marchés publics futurs et affecter en conséquence la concurrence.

En l'occurrence, le demandeur d'accès est un pouvoir public, bénéficiaire des prestations de services de l'adjudicataire faisant l'objet des procès-verbaux de carence et non un concurrent de celui-ci. À ce titre, la partie intervenante est parfaitement informée des manquements de l'adjudicataire dans l'exécution du marché, qu'elle a elle-même portés à la connaissance du pouvoir adjudicateur. La partie requérante n'a pas exposé devant la CADA, et n'expose toujours pas en quoi, dans ces circonstances, la communication des procès-verbaux à la partie intervenante porterait davantage atteinte à cette réputation.

Le risque d'atteinte à la réputation n'est pas démontré en fait, de sorte qu'il n'y a pas lieu de demander un avis consultatif à la Cour européenne des droits de l'homme.

La partie requérante a encore justifié son refus, dans le cadre du recours à la CADA, en affirmant que les procès-verbaux de carence sont des courriers directement et spécifiquement adressés au transporteur, qui sont en ce sens protégés par le droit au respect du caractère confidentiel de la correspondance.

La CADA de la partie adverse n'a pas violé les principes et dispositions invoqués au moyen en rappelant que « le secret des lettres n'est pas absolu et doit être lu au regard du droit fondamental que constitue le droit d'accès aux documents administratifs, consacré par l'article 32 de la Constitution » et en considérant qu'« à défaut de disposer des pièces concernées, la Commission n'est pas en mesure de déterminer si le respect du secret des lettres s'oppose à la communication des documents ».

L'argumentation de la partie requérante selon laquelle tout document administratif notifié à son destinataire serait, de ce fait, couvert par le secret des lettres, manque radicalement en droit. La partie requérante n'a pas exposé devant la CADA, et n'expose toujours pas à quel titre les courriers adressés en l'espèce à l'adjudicataire et leurs annexes seraient couverts par une obligation de confidentialité.

La partie requérante a enfin justifié son refus, dans le cadre du recours à la CADA, en invoquant un « droit à la préservation de ses données dans le cadre de l'évaluation administrative de ses manquements d'exécution », par analogie à un principe consacré en droit disciplinaire.

La CADA de la partie adverse n'a pas violé les principes et dispositions invoqués au moyen en indiquant qu'elle n'apercevait pas « en quoi cet argument se rapporte à l'une des exceptions limitativement énumérées par le décret du 30 mars 1995 », tout en précisant qu'elle « n'a pas eu accès aux documents sollicités et ne peut donc confronter cet argument à leur contenu ».

La partie requérante n'apporte aucun éclaircissement, dans ses écrits de procédure, sur le lien entre cet argument et l'exception, d'interprétation restrictive, consacrée à l'article 6, § 2, 1^o, du décret du 30 mars 1995.

Il résulte de ce qui précède que la CADA de la partie adverse n'a pas violé les principes et dispositions visés au moyen en décidant que la partie requérante « communique à la partie [intervenante] 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 ».

Le moyen unique n'est pas fondé.

VIII. Confidentialité

La partie requérante dépose, dans un « dossier de pièces confidentiel », les procès-verbaux de manquement des 16 octobre, 21 et 27 novembre et 11 décembre 2023, adressés à l'adjudicataire (pièces A à D), la preuve du paiement des pénalités (pièce E), ainsi que la convention conclue entre elle et la partie intervenante (pièce F).

La confidentialité de ces pièces n'est pas contestée par les parties adverse et intervenante dans leurs écrits de procédure.

Les pièces A à D, qui constituent l'objet de la demande de publicité ayant donné lieu à l'acte attaqué, doivent, par hypothèse, être considérées comme confidentielles.

Les exigences du procès équitable n'imposent pas de lever la confidentialité des pièces E et F, qui ne sont pas nécessaires à la solution du litige.

IX. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la ville d'Andenne est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

La confidentialité des pièces A à F du dossier de la partie requérante est maintenue.

Article 4.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 29 mai 2026, par la XV^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Élisabeth Willemart,
Joëlle Sautois,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseillère d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly