CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.828 du 25 septembre 2026

A. 236.241/XV-5047

En cause : **l'association intercommunale HUmani**
(anciennement **« Société coopérative de droit public INTERCOMMUNALE DE SANTÉ PUBLIQUE DU PAYS DE CHARLEROI (ISPPC) »),**
ayant élu domicile chez
M^es^ Jean LAURENT
et Charline SERVAIS, avocats,
avenue Louise, 250
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^es^ Marc UYTTENDAELE
et Victorine NAGELS, avocats,
rue de la Source, 68
1060 Bruxelles.

Partie intervenante :

la société anonyme ZORGI
(anciennement **XPERTHIS**),
ayant élu domicile chez
M^es^ Kim Éric MÖRIC
et Céline ESTAS, avocats,
rue Ducale, 83
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 25 avril 2022, la partie requérante demande l'annulation partielle de la décision n° 221 de la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région wallonne du 22 février 2022 lui imposant de communiquer « les documents visés au point 12, sous réserve des exceptions qui y sont mentionnées, et ce, dans un délai de 20 jours à compter de la notification de la présente décision ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 10 juin 2022, la société anonyme Xperthis (actuellement Zorgi) demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 16 juin 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me^ Marie Lambert de Rouvroit, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport, concluant au rejet du recours, a été notifié aux parties.

Les parties ont chacune déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 mars 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 avril 2026.

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

M^e^ Jean Laurent, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Victorine Nagels, avocate, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Mickaël Dheur, *loco* M^es^ Kim Éric Möric et Céline Estas, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Marie Lambert de Rouvroit, 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 est une intercommunale, constituée sous la forme d'une SCRL de droit public, dont l'objet social est le suivant :

« La Société a pour objet, tant en Belgique qu'à l'étranger, pour compte propre ou compte de tiers, ou en participation avec des tiers la création et l'exploitation de tous établissements ou services à caractère médical et/ou social, tels que services résidentiels et/ou non résidentiels s'offrant à héberger ou aider des jeunes, des personnes âgées, ou toutes autres personnes nécessitant une aide dans le domaine médico-social, hôpitaux, cliniques, polycliniques, maternités, consultations prénatales, consultations des nourrissons, crèches-garderies d'enfants, services de médecine préventive, services d'inspection médicale scolaire, services d'inspection médico-sportive, écoles pour services d'aide aux jeunes, classes de mer, écoles de formation du personnel paramédical, *etc*. La Société aura également pour objet le développement d'activités extrahospitalières telles que l'organisation de formations, la réalisation d'éditions dans le domaine médical, d'études, d'analyses statistiques, la qualité, la gestion hospitalière, … ».

2. La partie requérante expose qu'elle disposait de son propre système d'information médical (ou « SIM ») et qu'elle a souhaité l'externaliser. À cette fin, elle a décidé d'adhérer à l'ASBL Medsoc et de lui céder son SIM.

3. Le 28 avril 2021, la partie intervenante adresse à la partie requérante une demande de consultation et d'obtention de documents administratifs conformément aux articles L1561-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), par courrier recommandé. Une copie du courrier est adressée à la partie adverse.

Indiquant résulter de l'intégration commerciale des sociétés Xperthis et Infohos Solutions, la partie intervenante expose avoir été informée que la partie requérante « a confié à un opérateur économique, l'ASBL Medsoc, la mission de services de commercialiser et de présenter [son] logiciel de dossier patient informatisé dénommé "SIM" à des institutions médicales et hospitalières ». N'ayant pas eu connaissance de la publication d'une mise en concurrence, elle interpelle la partie requérante sur la relation nouée avec l'ASBL Medsoc au regard des règles relatives à la mise en concurrence et au respect des principes d'égalité de traitement et de transparence prévues, notamment, par la législation relative aux marchés publics. Conformément aux articles L1561-1 et suivants du CDLD, elle sollicite l'accès aux documents administratifs suivants :

« - Les décisions et les documents administratifs formalisant la collaboration entre [la partie requérante] et l'ASBL Medsoc ;

- Les documents administratifs permettant de justifier, conformément aux différentes obligations légales imposées aux intercommunales (notamment au

regard [du] droit des marchés publics, des aides d'état, de la libre concurrence, du CDLD, …), le mode de collaboration actuelle entre l'ISPPC et l'ASBL Medsoc ;

- Les éventuels documents de marchés relatifs à l'éventuelle procédure de marché public passé [par] l'ISPPC ayant abouti à la collaboration avec l'ASBL Medsoc pour les services associés au logiciel SIM ;

- Les documents administratifs démontrant que cette collaboration a été validée par le biais des différents mécanismes de tutelle applicables. ».

Dans ce courrier, la partie intervenante indique que le logiciel SIM de la partie requérante, qui serait cédé à l'ASBL Medsoc, « intègre un module de prescription d'Infohos pour lequel ni [la partie requérante] ni l'ASBL Medsoc ne détiennent les droits de propriété intellectuelle » et expose que cette ASBL utiliserait ce module de prescription dans le cadre de démonstrations effectuées, sans y avoir été autorisée au regard des droits de propriété intellectuelle.

Sur cette base, elle sollicite l'accès aux documents administratifs suivants :

« - La confirmation que le logiciel SIM développé par vos services intègre ou non le logiciel d'Infohos comme module de prescription ;

- Les conventions et autres modes de collaboration qui permettent à l'ASBL Medsoc de présenter le logiciel de prescription dans le respect des droits de propriété intellectuelle concerné par le module de prescription concerné. ».

4. Le 17 mai 2021, le conseil d'administration de la partie requérante décide de devenir membre effectif de l'ASBL Medsoc. Cette décision est notamment justifiée par le souci de la partie requérante « de pouvoir faire évoluer le logiciel DPI en une solution utilisable par les différents membres de Medsoc afin de satisfaire l'intérêt général ».

La décision du 17 mai 2021 précise que la délibération doit être communiquée à l'autorité de tutelle.

5. Toujours le 17 mai 2021, la partie requérante accuse réception du courrier de la partie intervenante, sollicitant l'accès à différents documents administratifs, et y répond de manière négative.

Plus particulièrement, en ce qui concerne la méconnaissance alléguée des droits de propriété intellectuelle d'Infohos Solutions, la partie requérante indique ce qui suit :

« Ces démonstrations ne portent pas sur des modules complémentaires dont Infohos Solutions fait partie. Le SIM dispose ainsi d'un module de prescription ambulatoire développé par nos soins. C'est ce module qui est présenté au cours de ces

démonstrations pour illustrer certaines étapes de la prescription médicamenteuse. Autrement dit, il n'est jamais prétendu que Infohos ferait partie du SIM. ».

Concernant la législation sur les marchés publics, elle répond ce qui suit :

« Vos allégations relatives à la violation de la législation relative aux marchés publics n'ont pas lieu d'être, dans la mesure où la collaboration qu'entend mettre en place l'ISPPC et l'ASBL Medsoc s'inscrit précisément dans le cadre de cette législation. La volonté de l'ISPPC d'adhérer en qualité de membre de Medsoc participe évidemment à celle-ci. De même, vos allusions quant à l'absence de validation de concertation avec notre organisme de tutelle sont gratuites et inexactes. ».

6. Par un courrier du 21 juin 2021, adressé par courrier recommandé à la partie requérante et au SPW Intérieur, Action sociale et Santé, la partie intervenante constate que le courrier du 17 mai 2021 « ne répond malheureusement en aucune façon à [sa] demande d'accès aux documents administratifs ». Elle réitère sa demande d'accès aux documents suivants :

« - Les décisions et les documents administratifs formalisant la collaboration entre [la partie requérante] et l'ASBL Medsoc ;

- Les documents administratifs permettant de justifier conformément aux différentes obligations légales imposées aux intercommunales (notamment au regard [du] droit des marchés publics, des aides d'état, de la libre concurrence, du CDLD, …) le mode de collaboration actuelle entre l'ISPPC et l'ASBL Medsoc ;

- Les éventuels documents de marchés relatifs à l'éventuelle procédure de marché public passée [par] [la partie requérante] ayant abouti à la collaboration avec l'ASBL Medsoc pour les services associés au logiciel SIM ;

- Les documents administratifs démontrant que cette collaboration a été validée par le biais des différents mécanismes de tutelle applicables ;

[…]

- Les conventions et autres modes de collaboration qui permettent à l'ASBL Medsoc de présenter le logiciel de prescription dans le respect des droits de propriété intellectuelle concernés par le module de prescription concerné. ».

7. Le 14 juillet 2021, la partie requérante répond par la négative au courrier précité. Elle indique, notamment, ce qui suit :

« Enfin, à ce jour, aucune convention n'ayant été conclue entre l'ISPPC et Medsoc ASBL, nous sommes donc dans l'impossibilité de vous communiquer la formalisation de notre adhésion. Cette convention revêtira certainement un caractère confidentiel au vu des informations de fabrication du logiciel, propriété exclusive de l'ISPPC, mais également des données relatives à la vie privée. De ce fait, votre demande de consultation risque d'être rejetée. Pour votre information, le prochain conseil d'administration de l'ISPPC se tiendra dans le courant du mois de septembre. ».

8. Le 13 septembre 2021, le conseil d'administration de la partie requérante décide, « à l'unanimité, de marquer son accord sur les conventions d'adhésion et de collaboration présentées en Bureau Exécutif ».

9. Par un courrier du 28 septembre 2021, adressé par recommandé à la partie requérante et au SPW Intérieur, Action sociale et Santé, la partie intervenante répond à la partie requérante que ses explications ne la rassurent pas « quant à un éventuel détournement du droit des marchés publics » et la met en demeure de lui communiquer les documents administratifs suivants :

« - La décision de l'organe compétent de l'ISPPC de devenir membre de l'ASBL Medsoc ainsi que les décisions et les documents administratifs (notamment les conventions ou les éventuels documents de marché) formalisant cette collaboration entre l'ISPPC et l'ASBL Medsoc pour les prestations dénoncées dans les précédents courriers de ma cliente ;

- Les documents administratifs démontrant que cette collaboration a été validée par les différents mécanismes de tutelle applicables aux intercommunales, dont notamment la décision du 13 juillet mentionnée dans votre dernier courrier ;

- Les documents issus des organes compétents de l'ISPPC permettant à l'ASBL Medsoc, dans le cadre de cette collaboration, de pouvoir présenter le logiciel Infohos lors des présentations du module de prescription en question et ce dans le respect des droits de propriété intellectuelle d'Infohos. ».

La partie intervenante précise que cette demande d'accès aux documents administratifs est fondée sur l'article 32 de la Constitution, sur les articles L1561-1 et suivants du CDLD et sur les « articles du décret relatif à la publicité de l'administration du 30 mars 1995 ».

10. Par un courrier du 27 octobre 2021, la partie requérante s'adresse à la partie intervenante afin de répondre aux critiques formulées à l'égard de la collaboration entre l'ISPPC et Medsoc et de la prétendue utilisation irrégulière du logiciel Infohos, ainsi qu'à la demande d'accès. À cet égard, elle communique les documents suivants :
- La délibération de son conseil d'administration du 17 mai 2021 décidant de devenir membre de Medsoc ;
- La délibération de son conseil d'administration du 13 septembre 2021 marquant accord sur les conventions d'adhésion et de collaboration ;
- Le courrier de l'autorité de tutelle du 22 octobre 2021.

L'accès à la convention d'adhésion de la partie requérante à l'ASBL Medsoc et à la convention de collaboration est refusé car ces documents contiendraient des informations protégées par le secret d'affaires.

11. Par un courrier du 29 octobre 2021, la partie requérante communique à la partie intervenante le courrier de l'autorité de tutelle du 28 octobre 2021 relatif à la délibération du 13 septembre, considérant que celle-ci n'appelle aucune mesure de tutelle.

12. Par un courrier du 26 novembre 2021, réceptionné le 29 novembre, la partie intervenante, alors Xperthis SA, introduit un recours auprès de la Commission d'accès aux documents administratifs de la partie adverse, sur la base de l'article 8, § 1er, du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration.

Dans le cadre de ce recours, la partie intervenante réclame l'accès aux documents administratifs suivants :

« - Les décisions et documents administratifs (notamment les conventions ou les éventuels documents de marché) formalisant la collaboration entre [la partie requérante] et l'ASBL Medsoc pour les prestations de commercialisation et de présentation du logiciel "SIM" à des institutions médicales et hospitalières ;

- Aux documents issus des organes compétents de [la partie requérante] permettant à l'ASBL Medsoc, dans le cadre de cette collaboration, de pouvoir présenter le logiciel Infohos lors des présentations du module de prescription en question et ce dans le respect des droits de propriété intellectuelle d'Infohos Solutions SA. ».

13. Le 1er décembre 2021, la CADA envoie une demande d'informations à la partie requérante.

La partie requérante y donne suite le 17 décembre par l'envoi d'un courrier et d'une note d'observations.

14. Le 29 décembre 2021, la SA Xperthis adresse un courrier à la CADA afin de répondre à certaines informations évoquées par la partie requérante dans sa note d'observations, notamment au sujet de la mise en œuvre de l'exception de « coopération horizontale non institutionnalisée » visée à l'article 31 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics. Elle sollicite, par ailleurs, « vu ces éléments nouveaux », l'organisation d'une audition par la CADA, conformément à l'article 8*quater* du décret du 30 mars 1995, précité.

15. Au début du mois de janvier 2022, des courriels sont échangés au sujet des modalités procédurales de l'audition.

16. Par un courriel du 19 janvier 2022, la CADA indique aux parties ce qui suit :

« Suite à votre accord de transformer l'audition en échange de conclusions écrites, je vous propose de vous mettre d'accord à l'amiable sur un calendrier.

L'ISPPC dispose du dernier mot. Il n'est cependant pas exclu, sous réserve de l'accord du Président, de rouvrir les débats en cas d'élément nouveau.

La Commission souhaiterait que les échanges soient terminés pour début février. En effet, le délai pour la CADA pour prendre une décision est de 45 jours (+ 15 jours suite à la demande d'audition) à compter à partir de la réception des documents sollicités qui ont été reçus le 17 décembre 2021.

Je vous propose donc le 7 février comme date ultime. ».

17. La partie requérante dépose un mémoire le 27 janvier 2022. La partie intervenante dépose un mémoire complémentaire le 3 février et la partie requérante un « mémoire de synthèse » le 7 février.

18. Par ailleurs, par un courrier daté du 1er février 2022, envoyé à la CADA par recommandé et par courriel, l'ASBL Medsoc dépose une demande en intervention défendant la confidentialité des conventions visées par la partie intervenante.

19. Par un courrier du 3 février 2022, l'autorité de tutelle adresse un courrier à la partie requérante au sujet de la délibération de l'assemblée générale extraordinaire du 23 décembre 2021 approuvant la décision du conseil d'administration du 17 mai 2021 d'adhérer à l'ASBL Medsoc en tant que membre effectif. L'autorité de tutelle considère que :

« Cette délibération est conforme à la loi ainsi qu'à l'intérêt général. Elle n'appelle donc aucune mesure de tutelle et est devenue pleinement exécutoire. ».

20. Le 22 février 2022, la CADA adopte sa décision n° 221, statuant sur le recours introduit par la partie intervenante. Elle décide notamment ce qui suit :

« 10. Les documents sollicités sont deux conventions conclues par l'ISPPC et l'ASBL Medsoc.

La première convention règle l'adhésion de l'ISPPC à l'ASBL Medsoc et l'utilisation par cette dernière d'un logiciel DPI (dossier patient informatisé) SIM (système d'information médicale), développé à l'origine en interne par l'ISPPC. La seconde convention règle la collaboration entre l'ISPPC et l'ASBL Medsoc. Elle modalise en particulier les termes de la cession du logiciel DPI et des droits de propriété intellectuelle y afférents.

11. La partie adverse estime ne pas devoir communiquer des informations à valeur commerciale à un concurrent direct de l'ASBL Medsoc et d'elle-même. Les documents demandés "comportent […] des informations de natures

concurrentielles, économiques et techniques. Il est ainsi question des modalités de cession d'un logiciel DPI et de la question des droits intellectuels afférents, la synthèse des couvertures métier du DPI SIM, le détail des fonctionnalités de ce dernier, le relevé des modules informatiques (applications techniques) du DPI". L'ASBL Medsoc allègue quant à elle que les conventions sont couvertes par le secret des affaires dès lors qu'elles contiennent des informations techniques, économiques et commerciales sur la manière dont elle établit ses relations commerciales.

12. Le simple fait que l'ASBL Medsoc ait établi les conventions et qu'elle les ait communiquées à l'ISPPC ne pourrait avoir pour effet de soustraire l'intégralité de celles-ci à l'exigence de publicité au motif qu'elles contiendraient des informations techniques, économiques et commerciales sur la manière dont elle établit ses relations commerciales. Il y a lieu de vérifier *in concreto* si les conventions contiennent des éléments couverts par le secret des affaires.

La convention d'adhésion et d'utilisation de logiciels doit être transmise dans son intégralité, à l'exception des éléments du point 4 (Offre financière) de cette convention qui relèvent du secret des affaires, ce qu'il appartient à la partie adverse de vérifier concrètement, point par point, et qui doivent dès lors être occultés.

La convention de collaboration doit également être transmise, à l'exception, d'une part, de ses articles 1 (Cession du logiciel DPI et des droits de propriété intellectuelle y afférents) et 2 (Modalités de la cession du logiciel DPI et des droits de propriété intellectuelle), ainsi que de ses annexes, lesquelles concernent les spécifications techniques, la procédure de coopération et certains prix, qui relèvent indubitablement du secret des affaires et, d'autre part, des autres éléments spécifiques de cette convention qui relèvent du secret des affaires, ce qu'il appartient ici aussi à la partie adverse de vérifier concrètement, point par point.

Pour le reste, la partie adverse ne démontre pas que la communication de ces documents, sous réserve des exceptions mentionnées, à la partie requérante représente un risque sérieux pour la protection de son intérêt financier ou commercial.

13. Les deux documents précités, sous réserve des exceptions mentionnées, doivent être transmis à la partie requérante et ce, vu le travail d'occultation, dans un délai de 20 jours à compter de la notification de la présente décision. ».

La CADA décide, en conséquence, que :

« Le recours est sans objet concernant les documents visés au point 4.

La partie adverse communique à la partie requérante les documents visés au point 12, sous réserve des exceptions qui y sont mentionnées, et ce, dans un délai de 20 jours à compter de la notification de la présente décision. ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un premier moyen « de la violation des articles 10, 11 et 32 de la Constitution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative

à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article L1561-6 du CDLD, de l'article 6 du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration, du principe de motivation, des principes généraux de bonne administration et du raisonnable et du devoir de minutie et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Dans sa requête, elle fait valoir que la partie adverse a considéré à tort qu'elle ne démontrait pas que la communication des documents visés présentait un risque sérieux pour la protection de son intérêt financier ou commercial et lui a, en conséquence, imposé leur communication, sous réserve des exceptions mentionnées.

D'abord, elle estime qu'il est « manifeste que l'intérêt de la publicité en l'espèce ne l'emporte pas sur la protection de [son] intérêt commercial ». Elle affirme que la partie intervenante reconnaît être un concurrent direct et fait valoir qu'il ne peut être accepté qu'en tant qu'intercommunale, elle doive communiquer des informations à valeur commerciale à un concurrent direct, touchant spécifiquement au domaine dans lequel ils sont en compétition. Selon elle, la demande d'accès n'avait pas pour objet de vérifier la régularité de l'opération – qui a déjà été analysée par l'autorité de tutelle – au regard de la réglementation des marchés publics et de la concurrence, mais visait en réalité à obtenir des informations à caractère commercial sur l'activité économique d'un concurrent, car les documents dont la communication est demandée comportent des informations de nature concurrentielle, économique et technique. Elle cite comme exemples « [les] modalités de cession d'un logiciel DPI et [...] la question des droits intellectuels afférents, la synthèse des couvertures métier du DPI SIM, le détail des fonctionnalités de ce dernier, le relevé des modules informatiques (applications techniques) du DPI, *etc*. ». Elle souligne que « les parties à cette convention se sont engagées à la confidentialité des données figurant dans celle-ci, en raison précisément des secrets d'affaires que celle-ci contient ». Elle estime qu'en conséquence, la demande d'accès pouvait être refusée sur la base de l'intérêt commercial de l'intercommunale. Elle conclut que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation et violé les dispositions invoquées au moyen en imposant la communication de ces documents alors qu'il est manifeste que cette communication risque de porter atteinte à son intérêt commercial. Elle ajoute que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de répondre à son argumentation déjà avancée dans ses écrits déposés devant la CADA ni de comprendre pourquoi les craintes d'une rupture de concurrence n'ont pas été prises en compte.

Ensuite, elle considère que « la publicité des documents litigieux porte atteinte à la vie privée ». Elle rappelle que le droit au respect de la vie privée des personnes morales englobe la protection de leurs secrets d'affaires. Elle cite le considérant 14 de la directive (UE) 2016/943 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 'sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non

divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites'. Elle reprend la définition de l'article I.17/1, 1°, du Code de droit économique et examine les trois conditions prévues pour la protection des secrets d'affaires. Sur la première condition, elle fait valoir que les conventions en vue de l'adhésion à l'ASBL Medsoc ou de la cession du SIM ne sont pas connues des personnes appartenant au milieu et sont donc secrètes. Sur la deuxième condition, elle expose que les conventions en cause ont une valeur commerciale. Particulièrement, elle considère que l'outil SIM implique l'existence de droits de propriété intellectuelle, comme le droit d'auteur, qui ont une valeur commerciale indéniable. Sur la troisième condition, elle affirme que tant elle-même que l'ASBL Medsoc se sont abstenues de faire la publicité de ces conventions ou d'autres documents liés à ce processus.

Elle conclut que la partie adverse a manqué aux principes de bonne administration et particulièrement au devoir de minutie en décidant que les conventions litigieuses devaient être communiquées et qu'elle a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Dans son mémoire en réplique, elle reproduit l'argumentation développée dans sa requête.

Dans son dernier mémoire, elle répond d'abord à l'exception soulevée par la partie adverse, selon laquelle le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation des articles 10, 11 et 32 de la Constitution, « à défaut pour la requérante d'indiquer clairement la manière dont ces articles ont été violés », et en tant qu'il est pris de la violation du principe de minutie, « ce devoir ne constituant pas en soi une règle de droit ». Elle fait valoir que la violation des articles 10 et 11 de la Constitution est exposée dans la phrase selon laquelle « il ne pourrait être accepté que, dès lors qu'elle a la qualité d'intercommunale, [la partie requérante] devrait communiquer des informations à valeur commerciale à un concurrent direct, touchant spécifiquement au domaine dans lequel ils sont concurrents », dont il résulte qu'elle est discriminée en raison de sa nature d'intercommunale.

Ensuite, elle affirme que « les conventions d'adhésion et de collaboration dont la transmission est imposée par la partie adverse sont confidentielles dans leur entièreté » et que « la transmission de ces documents – même si certaines données devaient être occultées – serait hautement préjudiciable pour la requérante sur un plan concurrentiel ».

Elle considère encore qu'il ne peut être fait abstraction du fait que la demande de communication est faite par un de ses concurrents directs et concerne des documents touchant spécifiquement au domaine dans lequel ils sont concurrents. Elle

estime qu'il « est dangereux de faire droit à des pratiques visant à préjudicier et déstabiliser un concurrent direct soumis à une obligation de transparence en utilisant des outils légaux tels que la demande d'accès ».

Enfin, elle affirme que, « dès lors que les conventions toutes entières relèvent du secret d'affaires, il convient de constater que la partie adverse a bien méconnu l'article 6, § 2, 1°, du décret du 30 mars 1995 ».

IV.2. Appréciation

IV.2.1. Recevabilité

L'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. À défaut, le moyen est irrecevable et le Conseil d'État ne peut avoir égard à des écrits de procédure déposés postérieurement à la requête en vue de pallier les carences de celle-ci.

Si la violation des articles 10 et 11 de la Constitution est invoquée au moyen, elle n'est pas développée dans la requête. Aucune discrimination n'est dénoncée par la partie requérante. Le moyen n'est pas recevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Le décret du 30 mars 1995 précité 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. Conformément à son article 1er, 1°, ce décret s'applique « aux autorités administratives régionales ; aux autorités administratives autres que régionales mais uniquement dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences régionales, le décret interdit ou limite la publicité de documents administratifs ; aux organismes visés par l'article 3 du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ; aux organismes visés par l'article 3 du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution ; ci-après les entités ». La partie intervenante n'est pas une « autorité administrative régionale » et la partie requérante n'indique pas pour quel motif l'article 6 de ce décret serait applicable en l'espèce. Le moyen est également irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de cette disposition.

En ce qui concerne la méconnaissance alléguée de l'article 32 de la Constitution, il peut être considéré qu'elle se rattache aux développements du moyen relatifs à la méconnaissance alléguée des dispositions légales applicables. Le moyen est recevable en ce qu'il est pris de l'article 32 de la Constitution.

Enfin, le devoir de minutie, qui découle des principes de bonne administration, oblige « l'autorité à procéder à une recherche minutieuse des faits, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision en pleine connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce ». En l'espèce, la méconnaissance du devoir de minutie n'est pas invoquée seule, mais dans une critique dénonçant l'erreur manifeste d'appréciation qu'aurait commise la partie adverse dans son appréciation des secrets d'affaires de la partie requérante. Dans cette mesure, le moyen est recevable.

IV.2.2. Fond

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.

L'article L1561-6 du CDLD disposait comme suit :

« Sans préjudice des autres exceptions établies par la loi ou le décret pour des motifs relevant de l'exercice des compétences de l'autorité fédérale, de la Communauté ou de la Région, l'intercommunale ou la société à participation publique locale significative, au sens de l'article L5111-1, alinéa 1er, 10°, du Code 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° est formulée de façon manifestement trop vague ;
3° concerne un avis ou une opinion communiquée librement et à titre confidentiel ;
4° est manifestement abusive ou répétée ;
5° peut manifestement porter atteinte à la sécurité de la population.

Le conseil d'administration de l'intercommunale ou la société à participation publique locale significative, au sens de l'article L5111-1, alinéa 1er, 10°, 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 1er, 10°, du Code.

L'intercommunale ou la société à participation publique locale significative, au sens de l'article L5111-1, alinéa 1er, 10°, du Code rejette une demande de

consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si la publication du document 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 ;
2° à une obligation de secret instaurée par la loi ou le décret ;
3° au caractère par nature confidentiel des informations d'entreprises ou de fabrication communiquées à l'intercommunale ou la société à participation publique locale significative, au sens de l'article L5111-1, alinéa 1er, 10°, du Code.

Lorsque, en application des alinéas précédents, un document administratif ne doit ou ne peut être soustrait que partiellement à la publicité, la consultation, l'explication ou la communication sous forme de copie est limitée à la partie restante.

L'intercommunale ou la société à participation publique locale significative, au sens de l'article L5111-1, alinéa 1er, 10°, du Code qui ne peut réserver de suite immédiate à une demande de publicité ou qui la rejette communique, dans un délai de trente jours de la réception de la demande, les motifs d'ajournement ou du rejet. En cas d'ajournement, le délai ne pourra jamais être prolongé de plus de quinze jours.

En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, la demande est réputée avoir été rejetée. ».

Dans un premier grief, la partie requérante fait valoir qu'« il est tout d'abord manifeste que l'intérêt de la publicité en l'espèce ne l'emporte pas sur la protection de l'intérêt commercial de [la partie requérante] ». À cet égard, elle critique l'obligation qui découle, selon elle, de l'acte attaqué, de communiquer des informations commerciales à un concurrent. Au titre des informations de nature concurrentielle, économique et technique, contenues, selon elle, dans les documents sollicités, elle vise, en particulier, les « modalités de cession d'un logiciel DPI et de la question des droits intellectuels afférents, la synthèse des couvertures métier du DPI SIM, le détail des fonctionnalités de ce dernier, le relevé des modules informatiques (applications techniques) du DPI, *etc*. ».

Or, les éléments spécifiquement renseignés par la partie requérante, dans le cadre de la procédure menée devant la CADA, comme comportant des informations de nature concurrentielle, économique et technique, ont été considérés comme couverts par le secret d'affaires par cette dernière et l'acte attaqué permet d'en préserver la confidentialité. En outre, la décision de la CADA permet à la partie requérante d'occulter d'autres points de chacune des conventions, qui relèvent, selon elle, du secret d'affaires, à l'issue d'un examen concret, « point par point ». À cet égard, l'acte attaqué précise ce qui suit :

« La convention d'adhésion et d'utilisation de logiciels doit être transmise dans son intégralité, à l'exception des éléments du point 4 (Offre financière) de cette convention qui relèvent du secret des affaires, ce qu'il appartient à la partie adverse de vérifier concrètement, point par point, et qui doivent dès lors être occultés.

La convention de collaboration doit également être transmise, à l'exception, d'une part, de ses articles 1 (Cession du logiciel DPI et des droits de propriété intellectuelle y afférents) et 2 (Modalités de la cession du logiciel DPI et des droits de propriété intellectuelle), ainsi que de ses annexes, lesquelles concernent les spécifications techniques, la procédure de coopération et certains prix, qui relèvent indubitablement du secret des affaires et, d'autre part, des autres éléments spécifiques de cette convention qui relèvent du secret des affaires, ce qu'il appartient ici aussi à la partie adverse de vérifier concrètement, point par point. ».

La partie requérante critique dès lors l'acte attaqué dans une portée que celui-ci n'a pas.

Dans un second grief, la partie requérante semble faire valoir que les deux conventions, dans leur ensemble, sont couvertes par le droit au secret d'affaires, comme composante du droit au respect de la vie privée.

L'exception consacrée à l'article L1561-6, alinéa 3, 1°, du CDLD, 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.

En l'occurrence, le considérant n° 14 de la directive (UE) 2016/943, précitée, cité par la partie requérante, se lit comme suit :

« (14) Il importe d'établir une définition homogène du secret d'affaires sans imposer de restrictions quant à l'objet à protéger contre l'appropriation illicite. Cette définition devrait dès lors être élaborée de façon à couvrir les savoir-faire, les informations commerciales et les informations technologiques lorsqu'il existe à la fois un intérêt légitime à les garder confidentiels et une attente légitime de protection de cette confidentialité. Par ailleurs, ces savoir-faire ou informations devraient avoir une valeur commerciale, effective ou potentielle. Ces savoir-faire ou informations devraient être considérés comme ayant une valeur commerciale, par exemple lorsque leur obtention, utilisation ou divulgation illicite est susceptible de porter atteinte aux intérêts de la personne qui en a le contrôle de façon licite en ce qu'elle nuit au potentiel scientifique et technique de cette personne, à ses intérêts économiques ou financiers, à ses positions stratégiques ou à sa capacité concurrentielle. La définition du secret d'affaires exclut les informations courantes et l'expérience et les compétences obtenues par des travailleurs dans l'exercice normal de leurs fonctions et elle exclut également les informations qui sont généralement connues de personnes appartenant aux milieux qui s'occupent normalement du genre d'informations en question, ou qui leur sont aisément accessibles. ».

La définition consacrée à l'article 2, 1), de la directive précitée s'applique donc aux « informations » entendues comme « [des] savoir-faire, [des] informations

commerciales et [des] informations technologiques », répondant aux trois conditions de cet article.

Ces conditions sont transposées, en droit belge, dans la définition du secret d'affaires consacrée à l'article I.17/1, 1°, du Code de droit économique, qui se lit comme suit :

« 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. ».

S'agissant de la valeur commerciale des deux conventions conclues avec l'ASBL Medsoc, la partie requérante a défendu devant la CADA et défend ce qui suit dans ses écrits de procédure :

« Il ne fait aucun doute que la convention avec Medsoc, que ce soit pour l'adhésion ou pour la cession du SIM, a une valeur commerciale.

L'outil SIM qui est l'un des objets des conventions qui lient l'ASBL Medsoc et l'ISPPC implique l'existence de droits de la propriété intellectuelle, comme le droit d'auteur. Ces derniers ont une valeur commerciale indéniable, notamment en ce qu'ils peuvent être exploités par leurs détenteurs. ».

Toute convention ne revêt pas, par nature et dans son intégralité, une « valeur commerciale parce qu'elle est secrète ». Cette condition s'apprécie, *in concreto*, en fonction du contenu des clauses de chaque convention. À cet égard, la partie requérante invoque « l'existence de droits de la propriété intellectuelle, comme le droit d'auteur ».

La convention d'adhésion et d'utilisation de logiciels, conclue entre la partie requérante et l'ASBL Medsoc, ne contient pas de clause relative aux droits de propriété intellectuelle. La partie adverse a par ailleurs garanti la confidentialité des informations figurant dans l'article 4 de cette convention, relatif à l'offre financière, qui relèvent du secret d'affaires.

La convention de collaboration conclue entre la partie requérante et l'ASBL Medsoc contient, elle, des clauses et annexes relatives aux droits de propriété intellectuelle, mais l'acte attaqué prévoit expressément qu'elles « relèvent indubitablement du secret des affaires », garantissant ainsi leur confidentialité. En outre, l'acte attaqué permet également à la partie requérante de ne pas transmettre les

« autres éléments spécifiques de cette convention qui relèvent du secret des affaires, ce qu'il appartient ici aussi à [celle-ci] de vérifier concrètement, point par point ».

La partie adverse n'a donc pas méconnu le droit au secret d'affaires en tant que composante du droit au respect de la vie privée de la partie requérante, dès lors qu'elle n'impose pas la communication d'informations relevant du secret d'affaires. Elle n'a pas davantage commis d'erreur manifeste d'appréciation à cet égard.

Enfin, en ce qui concerne la motivation formelle de l'acte attaqué, la CADA commence par indiquer que les conventions ne peuvent être intégralement soustraites à l'exigence de publicité et qu'« il y a lieu de vérifier *in concreto* si les conventions contiennent des éléments couverts par le secret des affaires ». Elle admet ensuite, comme étant couverts par le secret d'affaires, les éléments spécialement visés par la partie requérante, faisant ainsi partiellement droit à son argumentation. Elle considère, enfin, que « pour le reste, [l'intercommunale] ne démontre pas que la communication de ces documents, sous réserve des exceptions mentionnées, à [la partie intervenante] représente un risque sérieux pour la protection de son intérêt financier ou commercial ». Au regard de l'argumentation développée dans ses écrits déposés devant la CADA, cette motivation formelle est adéquate et suffisante.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un second moyen « de la violation de l'article 8*quinquies* du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et du devoir de minutie ».

Elle considère que la partie adverse a rendu sa décision tardivement, en-dehors du délai de 45 jours prévu par cet article 8*quinquies*, prorogé d'un délai complémentaire de 15 jours, qui expirait le 15 février 2022, alors que l'acte attaqué a été rendu le 22 février. Elle en déduit que la décision est irrégulière et que la partie adverse était incompétente *ratione temporis*.

Dans son mémoire en réplique, elle reproduit l'argumentation développée dans sa requête.

Dans son dernier mémoire, elle se réfère à la sagesse du Conseil d'État.

V.2. Appréciation

L'article 8*quinquies* du décret du 30 mars 1995 a été inséré par l'article 9 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. Cette disposition est libellée comme il suit :

« § 1er. 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 1er. ».

En l'espèce, la partie requérante remet en cause le respect du délai visé par l'article 8*quinquies*, § 1er, à savoir le délai de quarante-cinq jours, prorogé de quinze jours supplémentaires vu la demande d'audition formulée par la partie intervenante.

Pour déterminer si un délai constitue un délai d'ordre ou un délai de rigueur, il convient de tenir compte de la volonté explicite ou implicite du pouvoir normatif qui peut ressortir de l'objet et de la formulation de l'échéance à respecter. Le délai doit être considéré comme un délai d'ordre, notamment, s'il n'y a aucune indication sur la volonté du pouvoir normatif et si aucune conséquence n'est attachée à son dépassement ou s'il est prescrit dans l'intérêt de l'autorité.

En l'espèce, le dépassement du délai de quarante-cinq jours dans lequel la CADA doit se prononcer sur le recours et notifier sa décision, prorogé de quinze jours en cas d'audition, n'est pas sanctionné par l'article 8*quinquies* du décret du 30 mars 1995.

Avant sa modification par le décret du 2 mai 2019, le décret du 30 mars 1995 prévoyait, en son article 8, § 2, alinéa 2, que l'avis devait être donné dans un délai de trente jours et qu'en « cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'avis est négligé ». Une telle conséquence n'est pas prévue dans le texte du décret, ni mentionnée dans les travaux préparatoires du décret du 2 mai 2019.

En conséquence, il y a lieu de considérer que le délai prescrit par l'article 8*quinquies*, § 1er, du décret du 30 mars 1995 constitue un délai d'ordre dont le dépassement n'entraîne pas l'incompétence *ratione temporis* de l'auteur de l'acte attaqué.

Le second moyen n'est pas fondé.

VI. Confidentialité de certaines pièces

VI.1. Thèses des parties

La partie requérante dépose deux pièces qu'elle présente comme étant confidentielles : la convention de collaboration (pièce A) et la convention d'adhésion (pièce B) qu'elle a conclues avec l'ASBL Medsoc. Elle sollicite la confidentialité de ces pièces dans son mémoire en réplique, invoquant les informations protégées par le secret d'affaires qu'elles contiennent.

La partie adverse dépose également deux pièces confidentielles : la demande d'informations adressée à la partie requérante le 1er décembre 2021 (pièce A) et les informations communiquées par la partie requérante le 17 décembre 2021 (pièce B). Parmi ces informations figurent les deux conventions déposées par cette dernière. Dans son dernier mémoire, elle fait valoir que ces pièces « comportent des informations de nature concurrentielle sur l'activité économique de la requérante et des informations couvertes par le secret des affaires au sens de l'article L1561-6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ».

Dans son mémoire en intervention, la partie intervenante estime que la confidentialité des pièces déposées par la partie requérante doit être levée dès lors que la requête en annulation ne reprenait aucune demande de confidentialité, au sens de l'article 87 du règlement général de procédure et elle ne conteste pas la demande de confidentialité de la partie adverse. Dans son dernier mémoire, elle fait valoir ce qui suit :

> « [...] la partie intervenante considère qu'à son estime la constatation de la demande de confidentialité des pièces confidentielles de la requérante doit être comprise comme portant nécessairement sur les mêmes pièces confidentielles incluses par la partie adverse dans le dossier administratif, de sorte qu'il y a lieu de considérer que la réfutation formulée par la partie intervenante visait également ces mêmes pièces du dossier administratif…
>
> La partie intervenante souhaite rappeler que, conformément à l'article 87, § 2, alinéa 1er, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, la confidentialité ne peut être admise que dans la mesure strictement nécessaire, et que la partie qui la

sollicite doit en justifier la portée. Tel n'est pas le cas en l'espèce selon la partie intervenante. Eu égard à la décision attaquée, la partie intervenante estime que lesdites pièces devraient lui être communiquées dans la mesure autorisée par l'acte attaqué.

En outre, il convient de relever que la requérante n'a pas introduit de demande de suspension à l'encontre de l'acte attaqué. Elle ne saurait dès lors, par le biais de sa demande de confidentialité, poursuivre un effet équivalent à celui d'une demande de suspension de l'acte attaqué sans en respecter les conditions prévues à cet effet. ».

VI.2. Appréciation

Si la partie requérante ne motive en effet pas la confidentialité des pièces A et B dans sa requête, force est de constater que ces deux pièces sont également déposées en pièce B du dossier administratif par la partie adverse qui sollicite expressément le maintien de la confidentialité de ces pièces parce qu'elles « comportent des informations de nature concurrentielle sur l'activité économique de la requérante et des informations couvertes par le secret des affaires ».

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

La partie intervenante ne sollicite pas la levée de confidentialité de la pièce A du dossier administratif, ni des autres documents composant la pièce B du dossier administratif.

En conséquence, la demande de la partie intervenante tendant à la levée de la confidentialité des pièces A et B produites par la partie requérante et des pièces A et B produites par la partie adverse doit être rejetée.

VII. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure « liquidée à 700 euros (indemnité de procédure de base) », à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande et de lui accorder une indemnité de procédure au montant indexé de 770 euros.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

La confidentialité des pièces A et B produites par la partie requérante et des pièces A et B produites par la partie adverse est maintenue.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 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, le 25 septembre 2026, par la XVe chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseillère d'État,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier, La Présidente,

Frédéric Quintin Anne-Françoise Bolly