

**Commission de recours pour le droit
d'accès à l'information en matière
d'environnement**

Décision du 26 mars 2020

RECOURS N° 1021

En cause de : Maîtres ...

Requérants,

Contre : Monsieur ...
Fonctionnaire des implantations commerciales
Service public de Wallonie
SPW Economie, Emploi et Recherche
Département du développement économique
Direction des implantations commerciales
Place de la Wallonie, 1
5100 JAMBES

Partie adverse.

Vu la requête du 7 janvier 2020, par laquelle les requérants ont introduit le recours prévu à l'article D.20.6 du livre Ier du code de l'environnement, contre le traitement réservé à leur demande d'obtenir une copie des informations suivantes, liées à la décision de la partie adverse du 5 décembre 2019 refusant le permis d'implantation commerciale sollicité par la S.A. ... pour la modification importante de deux cellules au sein d'un ensemble commercial existant, situé rue du Parc Industriel, 14-35 à Marche-en-Famenne : le schéma directeur commercial de la commune de Marche-en-Famenne, et les résultats générés par l'outil d'aide à la décision Logic pour l'examen de la demande de permis d'implantation commerciale précitée ;

Vu l'accusé de réception de la requête du 13 janvier 2020 ;

Vu la notification de la requête à la partie adverse, en date du 13 janvier 2020 ;

Vu la décision de la Commission du 6 février 2020 prolongeant le délai pour statuer ;

Considérant que les projets d'implantation commerciale soumis au décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales et les décisions prises en application de ce décret ont ou sont susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement ; que les informations réclamées par les requérants s'inscrivent dans le cadre de l'application du décret en question ; qu'elles constituent donc des informations environnementales soumises au droit d'accès à l'information que consacre et organise le livre Ier du code de l'environnement ;

1. Quant à la demande d'obtenir communication du schéma directeur commercial de la commune de Marche-en-Famenne

Considérant que la partie adverse a indiqué à la Commission qu'elle ne s'opposait pas à la communication du schéma directeur commercial de la commune de Marche-en-Famenne ; que la Commission n'aperçoit d'ailleurs aucun motif de nature à justifier qu'il ne soit pas réservé une suite favorable à la demande de la communication de ce document ;

2. Quant à la demande d'obtenir communication des résultats générés par l'outil d'aide à la décision Logic pour l'examen de la demande de permis d'implantation commerciale en cause dans la présente affaire

2.1. Considérant qu'en vertu de l'article 44, alinéa 1^{er}, du décret du 5 février 2015, l'autorité saisie d'une demande de permis d'implantation commerciale est tenue de motiver sa décision au regard des quatre critères suivants : la protection du consommateur, la protection de l'environnement urbain, les objectifs de politique sociale et la contribution à une mobilité plus durable ; que l'article 44, alinéa 2, du décret du 5 février 2015 habilite le Gouvernement wallon à adopter des sous-critères pour chacun de ces critères et à arrêter les modalités selon lesquelles les résultats de l'outil d'aide à la décision qu'il établit et définit sont pris en considération ; que, sur la base de cette habilitation, l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 avril 2015 précisant les critères à prendre en considération lors de l'examen des projets d'implantation commerciale a fixé divers sous-critères précisant les quatre critères précités et indiqué que « *le logiciel informatique « Logic » est l'outil d'aide à la décision tel que visé à l'article 44, alinéa 2, du décret* » ; qu'il convient de constater que la prise en considération des résultats de l'utilisation de l'outil Logic est ainsi un élément indissolublement lié à l'obligation de motiver la décision d'octroi ou de refus d'un permis d'implantation commerciale, que consacre l'article 44 du décret du 5 février 2015 ;

Considérant que le document qui contient les résultats générés par l'outil d'aide à la décision Logic pour l'examen d'une demande de permis d'implantation commerciale se compose des éléments suivants :

- d'abord l'indication des caractéristiques générales du projet (point 1) ;
- ensuite l'évaluation du projet (point 2), laquelle comporte ce qui suit : un tableau d'évaluation (point 2, a) ; les données de l'évaluation, qui mentionnent, pour les divers indicateurs pris en compte, des données chiffrées reflétant la valeur du projet, la valeur de référence, la limite significative et la limite extrême (point 2, b) ; l'argumentaire du demandeur (point 2, c) ; et enfin « *l'avis Logic* », qui synthétise les conclusions des données de l'évaluation, sans faire état des données chiffrées de l'évaluation (point 2, d) ;

Considérant que la partie adverse a indiqué à la Commission qu'elle s'opposait à la divulgation du document contenant les résultats générés par l'outil d'aide à la décision Logic pour l'examen de la demande de permis d'implantation commerciale en cause dans la présente affaire ; qu'en réponse à une demande d'explication de la Commission, elle a signalé qu'elle s'opposait, plus précisément, à la communication des données chiffrées de l'évaluation, figurant au point 2, b), du document ;

2.2. Considérant que la partie adverse a expliqué à la Commission que, selon elle, l'outil Logic est un outil interne à l'administration ; que, de ce fait, pour justifier son refus de divulguer les données chiffrées de l'évaluation, elle invoque l'article D.18, § 1^{er}, e), du livre Ier du code de l'environnement, qui permet de rejeter une demande d'information environnementale lorsque cette demande « *concerne des communications internes* » ;

Considérant, à cet égard, qu'il y a lieu de souligner que l'obligation de motiver une décision administrative, qui implique l'obligation d'indiquer les motifs de la décision dans le corps même de celle-ci, est avant tout une garantie de protection des administrés, plutôt qu'une simple règle d'organisation ou de fonctionnement interne de l'administration ; que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle est très claire sur ce point à propos de l'obligation de motivation des actes administratifs de portée individuelle, que consacre la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (voir en ce sens les arrêts n° 55/2001 du 8 mai 2001 et n° 128/2001 du 18 octobre 2001) ; qu'il en va forcément de même de l'obligation de motiver les décisions d'octroi ou de refus d'un permis d'implantation commerciale, que consacre l'article 44 du décret du 5 février 2015, dès lors que cette dernière disposition n'a d'autre portée que de compléter ou de préciser la protection offerte par le législateur fédéral dans la loi du 29 juillet 1991 ;

Considérant que, comme l'obligation de prendre en compte les résultats de l'utilisation de l'outil Logic est indissolublement liée à l'obligation de motiver les décisions d'octroi ou de refus d'un permis d'implantation commerciale, elle s'analyse, elle aussi, comme étant une garantie de protection des administrés ;

Considérant que les données chiffrées de l'évaluation fournie par l'outil Logic, qui figurent au point 2, b), du document réclamé par les requérants, déterminent le contenu de l'« *avis Logic* », qui figure, quant à lui, au point 2, d), du même document ;

Considérant que les résultats de l'évaluation donnés par l'« *avis Logic* » au point 2, d), du document sont mentionnés dans la motivation de la décision de refus du permis d'implantation commerciale sollicité par la S.A. ..., laquelle décision est accessible au public et est, du reste, en l'espèce, bien connue des requérants, qui l'ont jointe à leur recours devant la Commission ;

Considérant que, dans ce contexte, il est difficile de ne voir dans les données chiffrées de l'évaluation que des informations vouées à être seulement ou à rester purement internes à l'administration ; que, dès lors, sans trancher catégoriquement la question, il est à tout le moins permis de se demander s'il est pertinent, en l'espèce, d'invoquer l'article D.18, § 1^{er}, e), du livre Ier du code de l'environnement ;

2.3. Considérant que la partie adverse a expliqué à la Commission que son refus de communiquer les données chiffrées de l'évaluation fournie par l'outil Logic était aussi justifié par le fait que sont en cause « *des valeurs constituant des données sensibles dont*

l'établissement constitue le core business de diverses sociétés spécialisées en géomarketing » ;

Considérant qu'invitée par la Commission à apporter des précisions sur ce point, elle a répondu comme suit :

« Les sociétés de géomarketing opèrent des relevés de terrain pour plusieurs raisons : évaluer l'opportunité de la réalisation d'un projet, déterminer le meilleur emplacement du projet, le dépôt d'une demande de permis intégré. A côté de cela, certaines sont agréées pour la réalisation des schémas communaux de développement commercial.

L'outil Logic a été élaboré par le SEGEFA. Si les valeurs prises en compte venaient à être divulguées, cela priverait les sociétés de géomarketing d'une partie de leur core business.

Dans le cadre des indicateurs calculés par l'outil d'aide à la décision LoGIC, une série de données géostatistiques sont nécessaires.

Une partie de ces données sont accessibles en libre accès pour l'ensemble du public, avec par exemple : la population totale par commune et par bassin de consommation via le portail fédéral de Statbel.

L'autre partie des données, majoritaire celle-ci, est disponible en accès restreint moyennant paiement ou via un travail conséquent d'analyse sur le terrain :

- Données issues de la matrice cadastrale pour le calcul de la mixité fonctionnelle sur le territoire. Données accessibles moyennant paiement auprès du SPF-Finances ;

- Le nombre de logements autour des projets. Données accessibles moyennant paiement auprès du SPF-Finances ;

- Localisation et nombre d'arrêts et de passages des bus autour des projets. Données accessibles moyennant paiement auprès de l'OTW ;

- Nombre de points de vente et superficie commerciale nette de ceux-ci. Données accessibles, soit via un recensement sur le terrain ou moyennant paiement auprès d'une firme de géomarketing spécialisée dans ce genre de travail.

Au final, chaque demandeur peut (avant l'introduction de sa demande de permis) se faire une idée des valeurs que son projet présentera pour les différents indicateurs qui illustrent les 4 critères d'analyse issus du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales.

L'outil d'aide à la décision LoGIC calcule ces différents indicateurs et puis compare les résultats obtenus avec les moyennes des autres communes de même typologie comme définie dans le SRDC. Il faut donc pouvoir calculer les indicateurs pour l'ensemble des communes de même typologie afin de pouvoir positionner son projet. Ce travail est donc conséquent et constitue souvent le core business de certaines firmes de géomarketing » ;

Considérant que la partie adverse a encore indiqué ceci à la Commission :

« La divulgation des données reprises dans le formulaire LoGIC concernant les valeurs « seuils », calculées sur la base de moyennes observées dans une classe de commune (cf. typologie), permet de positionner un nouveau projet par rapport à ces moyennes. Si ces données venaient à être rendues publiques, les bureaux d'études en géomarketing se verraient retirer leur plus-value en matière de conseil stratégique pour l'implantation d'un futur commerce » ;

Considérant que la partie adverse a signalé à la Commission qu'elle entendait se prévaloir de la disposition qui, à l'article D.19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, d), du livre Ier du code de l'environnement, permet de limiter le droit d'accès aux informations environnementales quand l'exercice de celui-ci est susceptible de porter atteinte « à la confidentialité des informations commerciales ou industrielles, lorsque cette confidentialité est légalement prévue afin de protéger un intérêt économique légitime, y compris l'intérêt public lié à la préservation de la confidentialité des statistiques et du secret fiscal » ; que c'est apparemment en se fondant sur cette disposition que la partie adverse entend justifier par les raisons qui viennent d'être indiquées son refus de divulguer les données chiffrées de l'évaluation fournie par l'outil Logic ; qu'il convient aussi de rappeler qu'une disposition analogue à l'article D.19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, d), du livre Ier du code de l'environnement figure à l'article 27, § 1^{er}, 7^o, de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement ;

Considérant, à cet égard, que l'intérêt économique des sociétés de géomarketing, auquel se réfère la partie adverse, est assurément légitime ; que, toutefois, ce constat ne suffit pas à établir que les dispositions précitées du livre Ier du code de l'environnement et de la loi du 5 août 2006 trouvent à s'appliquer en l'espèce ; qu'il faut encore établir que les informations litigieuses - et, plus particulièrement, en l'espèce, les valeurs mentionnées au point 2, b), du document réclamé par les requérants - sont des informations commerciales dont la confidentialité est légalement prévue, c'est-à-dire des informations couvertes par le secret commercial ou le secret d'affaires ; que le caractère confidentiel d'informations protégées au titre du secret commercial ou du secret d'affaires est à apprécier cas par cas et doit être certain et démontré concrètement ; qu'il est, à cet égard, permis de se demander si les explications, mentionnées ci-dessus, que la partie adverse a fournies à la Commission à propos de l'atteinte ou du risque d'atteinte au « *core business de diverses sociétés spécialisées en géomarketing* » suffisent à établir concrètement et certainement qu'en l'espèce, les valeurs mentionnées au point 2, b), du document réclamé par les requérants sont des informations couvertes par le secret commercial ou le secret d'affaires et entrent donc dans le champ d'application des dispositions précitées du livre Ier du code de l'environnement et de la loi du 5 août 2006 ; que la Commission considère qu'en l'état, la réponse à cette question est incertaine ;

2.4. Considérant, en tout état de cause, qu'à supposer que puisse s'appliquer en l'espèce l'un ou l'autre des motifs pour lesquels les articles D.18 et D.19 du livre Ier du code de l'environnement et l'article 27 de la loi du 5 août 2006 permettent de restreindre le droit d'accès à l'information, il résulte de ces dispositions que l'autorité doit mettre en balance dans chaque cas particulier l'intérêt public servi par la divulgation avec l'intérêt servi par le refus de divulguer ;

Considérant qu'il y a lieu d'avoir égard au fait que les données chiffrées figurant au point 2, b), du document réclamé par les requérants ont été déterminantes pour l'établissement des résultats de l'utilisation de l'outil Logic lors de l'instruction de la demande de permis d'implantation commerciale en cause dans la présente affaire ; que, de ce fait, elles ont été déterminantes pour permettre à l'autorité de motiver la décision statuant sur ladite demande ;

Considérant que l'obligation de motiver une décision administrative est, pour le public, une garantie essentielle en vue d'éviter que l'administration ne prenne une décision arbitraire ; que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle est très claire sur ce point à propos de l'obligation de motivation des actes administratifs de portée individuelle, que consacre la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (voir en ce sens les arrêts n°s 55/2001 et 128/2001, précités, l'arrêt n° 91/2013 du 13 juin 2013, l'arrêt n° 169/2013 du 19 décembre 2013, l'arrêt n° 74/2014 du 8 mai 2014, l'arrêt n° 152/2015 du 29 octobre 2015 et l'arrêt n° 153/20106 du 1^{er} décembre 2016) ; qu'il en va forcément de même de l'obligation de motiver les décisions d'octroi ou de refus d'un permis d'implantation commerciale, que consacre l'article 44 du décret du 5 février 2015, dès lors que cette dernière disposition n'a d'autre portée que de compléter ou de préciser la protection offerte par le législateur fédéral dans la loi du 29 juillet 1991 ; qu'il convient également de relever que l'article 10 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, qui s'applique à des régimes d'autorisation couvrant le régime de permis d'implantation commerciale organisé par le décret du 5 février 2015, insiste aussi sur l'importance de règles destinées à ce que le pouvoir d'appréciation des autorités chargées d'appliquer ces régimes d'autorisation ne soit pas utilisé de manière arbitraire ;

Considérant que la divulgation des données chiffrées figurant au point 2, b), du document réclamé par les requérants est ainsi d'un intérêt public particulièrement important au regard des obligations auxquelles l'autorité saisie d'une demande de permis d'implantation commerciale est tenue vis-à-vis des administrés ;

Considérant que, compte tenu de cet élément, les données en question ne peuvent rester purement internes à l'administration ;

Considérant qu'à supposer que le souci de la partie adverse d'éviter de porter atteinte au « *core business de diverses sociétés spécialisées en géomarketing* » puisse être rattaché à l'exception au droit d'accès à l'information qui est prévu pour assurer la confidentialité d'informations couvertes par le secret commercial ou le secret d'affaires, il convient d'observer que, si légitimes que soient les intérêts économiques de ces sociétés, il s'agit d'intérêts privés qui ne peuvent l'emporter sur l'intérêt public particulièrement important décrit ci-dessus ;

Considérant que la circonstance, sur laquelle la partie adverse a insisté auprès de la Commission, que les résultats de l'utilisation de l'outil Logic lors de l'instruction de la demande de permis d'implantation commerciale en cause dans la présente affaire sont mentionnés dans la motivation de la décision de refus de permis, ne suffit pas à justifier que les données chiffrées figurant au point 2, b), du document réclamé par les requérants ne soient pas divulguées ; qu'en effet, ces données ont été déterminantes pour l'établissement des résultats de l'utilisation de l'outil Logic indiqués dans « *l'avis Logic* » et sont beaucoup plus précises que les termes dans lesquels lesdits résultats sont mentionnés dans la motivation de la

décision de refus de permis ; que la prise de connaissance des données chiffrées figurant au point 2, b), du document réclamé par les requérants revêt donc une utilité toute particulière ;

Considérant, enfin, que la circonstance, sur laquelle la partie adverse a également insisté auprès de la Commission, que la décision refusant le permis sollicité par la S.A. IRE comporte, en annexe, un document détaillé présentant la méthode d'évaluation de l'outil Logic, ne suffit pas non plus à justifier que les données chiffrées figurant au point 2, b), du document réclamé par les requérants ne soient pas divulguées ; qu'en effet, cette annexe du permis a pour seul objet de présenter de manière générale la méthode d'évaluation de l'outil Logic et ne comporte pas d'indication propre à l'évaluation réalisée pour la demande de permis d'implantation commerciale en cause dans la présente affaire ;

**PAR CES MOTIFS,
LA COMMISSION DECIDE :**

Article 1^{er} : Le recours est recevable et fondé.

Article 2 : La partie adverse communiquera aux requérants, dans les huit jours de la notification de la présente décision, une copie des informations suivantes, liées à la décision de la partie adverse du 5 décembre 2019 refusant le permis d'implantation commerciale sollicité par la S.A. ... pour la modification importante de deux cellules au sein d'un ensemble commercial existant, situé rue du Parc Industriel, 14-35 à Marche-en-Famenne : le schéma directeur commercial de la commune de Marche-en-Famenne, et la totalité du document présentant les résultats générés par l'outil d'aide à la décision Logic pour l'examen de la demande de permis d'implantation commerciale précitée.

Ainsi délibéré et prononcé à Namur le 26 mars 2020 par la Commission composée de Monsieur Benoît JADOT, président, Mesdames Claudine COLLARD et Carine LAMBERT, Messieurs Frédéric MATERNE et Jean-François PÜTZ, membres effectifs, et Monsieur Frédéric FILLEE, membre suppléant.

Le Président,

Le Secrétaire,

B. JADOT

Fr. FILLEE