



Agence fédérale de
Régulation du Transport

**LIGNES DIRECTRICES
POUR
L'ÉVALUATION DE LA CONFIDENTIALITÉ
DES AVIS
ET DÉCISIONS**

Table des matières

1. Objet du texte.....	3
2. Champ d'application des lignes directrices	3
2.1. Avis et décisions de l'ART.....	3
2.1.1. Avis et décisions publiés (publicité active)	3
2.1.2. Avis et décisions non publiés (publicité passive)	4
2.2. Avis et décisions contenant des informations confidentielles	5
3. Premier type d'informations confidentielles : l'information commerciale	5
3.1. Informations d'entreprise ou de fabrication	5
a) Base légale	5
3.2. Secrets d'affaires.....	6
a) Base légale	6
b) Portée de la notion « secret d'affaires »	8
c) Informations que l'ART considère comme secrets d'affaires.....	10
d) Informations que l'ART ne considère pas comme secrets d'affaires	11
4. Exceptions à la confidentialité des informations commerciales	12
4.1. Concernant les informations d'entreprise ou de fabrication	12
4.2. Concernant les secrets d'affaires.....	13
5. Deuxième type d'informations confidentielles : les données à caractère personnel	15
a) Base légale	15
b) Informations que l'ART considère comme des données à caractère personnel.....	16
c) Informations que l'ART ne considère pas comme des données à caractère personnel	17
6. Exceptions à la confidentialité des données à caractère personnel	18
7. Troisième type d'informations confidentielles : l'intégralité du texte est confidentielle.....	20
8. Aperçu schématique des lignes directrices	22

1. Objet du texte

- 1) Conformément à l'article 18, § 4 de son Règlement d'ordre intérieur¹, l'Agence fédérale de Régulation du Transport (ci-après « ART ») établit par le présent texte les lignes directrices qu'elle applique en vue de la communication et la publication des avis et décisions contenant des informations confidentielles.
- 2) Ces lignes directrices ont été approuvées par le comité de direction de l'ART du 11 février 2026.

2. Champ d'application des lignes directrices

2.1. Avis et décisions de l'ART

- 3) Les avis et décisions émis par l'ART peuvent être répartis en deux groupes :
 - D'une part, les documents rendus publics sur la base d'une obligation légale ou sur la propre initiative de l'ART. Ces textes relèvent de la « publicité active de l'administration » au sens de la Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration² (ci-après « Loi publicité de l'administration »), à laquelle l'ART est soumise en tant qu'autorité administrative ;
 - D'autre part, les avis et décisions qui ne sont soumis à aucune obligation explicite de communication ou de publication et qui ne sont pas non plus mis à disposition sur la propre initiative de l'ART. Ces documents relèvent de ce que l'on appelle la « publicité passive de l'administration ».

2.1.1. Avis et décisions publiés (publicité active)

- 4) L'article 17 du Règlement d'ordre intérieur stipule que les décisions et les avis sont notifiés aux personnes directement et personnellement concernées dans les deux semaines à compter du jour où ils sont définitifs.

¹ Règlement d'ordre intérieur du comité de direction de l'Agence Fédérale de Régulation du Transport, MB 4 juillet 2025.

² Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, MB 30 juin 1994.

L'article 19 du Règlement d'ordre intérieur stipule que les décisions et les avis sont publiés dans les deux semaines à compter du jour où ils sont définitifs, sur le site internet de l'Agence, à l'adresse www.regul.be et dans le Moniteur Belge. Nonobstant cette règle et sous réserve d'une justification suffisante, le comité de direction peut décider de ne pas publier un avis ou une décision.

L'article 22 du Règlement d'ordre intérieur stipule que ces règles s'appliquent sans préjudice des dispositions particulières prévues par ou en vertu de la loi ou la réglementation en matière de publication.

- 5) En principe, tous les avis et publications de l'ART sont dès lors communiqués et publiés, à moins que le comité de direction décide d'y déroger de manière motivée.
- 6) Conformément à l'article 22 du Règlement d'ordre intérieur, une telle dérogation n'est pas possible dans les cas où il existe une **obligation légale de communication et de publication**, notamment pour :
 - les décisions prises en vertu de La loi du 30 août 2013 portant le Code ferroviaire (ci-après le « Code ferroviaire »)³ ;
 - les décisions au sens des articles 32, 34, 35 et 47 de l'Arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de Brussels International Airport Company (B.I.A.C) en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires.

2.1.2. Avis et décisions non publiés (publicité passive)

- 7) Tous les documents administratifs dont l'ART dispose mais qui ne sont pas rendus publics relèvent de la publicité passive de l'administration. L'article 1, 2° de la Loi publicité de l'administration définit le terme « document administratif » par « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une instance administrative dispose »⁴. Les avis et décisions qui ne sont pas rendus publics, notamment parce que le comité de direction a opté pour la non-publication, relèvent de cette définition.

³ L'article 65, dernier paragraphe du Code ferroviaire prévoit notamment que : « l'organe de contrôle notifie ses décisions aux parties et les rend publiques dans les 15 jours du prononcé. Ces décisions sont contraignantes pour toutes les parties concernées. Elles sont publiées sous forme de support papier et sous forme électronique. »

⁴ Ce terme doit être pris au sens large. Il concerne toutes les informations disponibles, quel que soit le support : documents écrits, enregistrements sonores et visuels y compris les données reprises dans le traitement automatisé de l'information. Les rapports, les études, même de commissions consultatives non officielles, certains comptes rendus et procès-verbaux, les statistiques, les directives administratives, les circulaires, les contrats et licences, les registres d'enquête publique, les cahiers d'examen, les films, les photos, et cetera : Exposé des motifs du projet de loi relatif à la publicité de l'administration, doc. 1112/1 - 92/93, p. 11-12.

- 8) Toute personne peut demander la publicité de ces documents administratifs, en principe sans devoir justifier d'un intérêt particulier⁵. Si la demande de publicité est accordée, le document concerné est uniquement mis à la disposition du demandeur pour consultation, explication ou communication. Dans ce cas, il n'y a donc pas de publication générale.

2.2. Avis et décisions contenant des informations confidentielles

- 9) Les présentes lignes directrices s'appliquent à tous les avis et décisions de l'ART qui contiennent des informations dont la confidentialité doit être garantie, notamment certaines informations commerciales et données à caractère personnel, ou qui sont intégralement confidentiels. Ce qu'il y a lieu d'entendre par là est précisé dans les chapitres suivants du présent texte.

3. Premier type d'informations confidentielles : l'information commerciale

- 10) Sous le terme général « information commerciale », tombent les notions d' « informations d'entreprise ou de fabrication » et de « secrets d'affaires ».

3.1. Informations d'entreprise ou de fabrication

a) Base légale

- 11) L'article 18, § 1 du Règlement d'ordre intérieur de l'ART prévoit que cette dernière veille à préserver la confidentialité des données fournies par les entreprises et qui sont considérées par l'entreprise comme des informations d'entreprise ou de fabrication confidentielles au sens de l'article 6, § 1, 7° de la Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. Cet article stipule que l'instance administrative 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 du caractère par nature confidentiel des « informations d'entreprise ou de fabrication » communiquées à l'instance. La loi ne fournit toutefois aucune énumération ni définition de cette notion.

⁵ Cf. Article 4 Loi publicité de l'administration : « Le droit de consulter un document administratif d'une instance administrative et de recevoir une copie du document consiste en ce que chacun, selon les conditions prévues par la présente loi, peut prendre connaissance sur place de tout document administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie. Pour les documents à caractère personnel, le demandeur doit justifier d'un intérêt. »

12) L'article 6, § 1, 7° de la Loi publicité de l'administration porte sur la publicité passive, à savoir les documents qui ne sont *pas* publiés mais pour lesquels la publicité est demandée. Cela a pour conséquence, d'une part, que ce motif d'exception ne s'applique pas aux avis et décisions rendus publics par l'ART. D'autre part, le motif d'exception est subordonné à l'obligation générale de confidentialité prévue à l'article 6, § 2, 2° de la Loi publicité de l'administration (*infra*, point 28).

3.2. Secrets d'affaires

a) Base légale

13) La Directive 2016/943 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 illicites⁶ a été transposée dans l'ordre juridique belge par la Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des secrets d'affaires⁷, qui a introduit toute une série de dispositions dans le Code de droit économique (ci-après « CDE »). Cette loi, applicable aux personnes morales et donc également à l'ART⁸, interdit de manière générale la divulgation illicite⁹ de secrets d'affaires.

14) L'article XI.332/4, § 2 du CDE prévoit en ce sens que :

« L'utilisation ou la divulgation d'un secret d'affaires est considérée comme illicite lorsqu'elle est réalisée, sans le consentement du détenteur du secret d'affaires, par une personne dont il est constaté qu'elle répond à l'une ou l'autre des conditions suivantes :

- 1° elle a obtenu le secret d'affaires de façon illicite ;
- 2° elle agit en violation d'un accord de confidentialité ou de toute autre obligation de ne pas divulguer le secret d'affaires ;
- 3° elle agit en violation d'une obligation contractuelle ou de toute autre obligation limitant l'utilisation du secret d'affaires. »

⁶ Ci-après la « Directive 2016/943 ».

⁷ MB 14 août 2018.

⁸ L'article I.17/1, 2° du CDE définit le potentiel contrevenant comme « toute personne physique ou morale qui a obtenu, utilisé ou divulgué un secret d'affaires de façon illicite ».

⁹ La notion de « divulgation » ne doit pas être limitée à la mise à disposition à un groupe ou public plus large ; le fait de « partager » ou de « révéler » à une seule partie relève également de cette notion : M. SCHUT, 'Enkele opmerkingen bij de (aankomende) wet bescherming bedrijfsgeheimen', *BIE* 2018/2, 54.

15) Les informations que l'ART obtient dans le cadre de ses missions légales sont, par définition, des informations obtenues de manière licite, soit parce qu'elles sont communiquées par une partie de son plein gré, soit parce que l'ART dispose d'une compétence légale pour demander ces informations¹⁰.

En outre, l'ART n'est pas soumise à une obligation contractuelle ou autre obligation visant à limiter l'utilisation du secret d'affaires.

En d'autres mots, les conditions relatives à la divulgation illicite fixées à l'article XI.332/4, § 2, 1° et 2° du CDE ne peuvent dans tous les cas pas être applicables à cette dernière.

16) En revanche, l'ART est soumise à l'obligation légale de ne pas divulguer certaines informations.

Le secret professionnel et l'interdiction de communiquer des informations confidentielles à des tiers sont ainsi repris à l'article 54, § 1 de la Loi constitutrice :

*Les membres de l'Agence sont soumis au **secret professionnel**¹¹, sous peine de l'application de l'article 458 du Code pénal, et **ne peuvent communiquer à des tiers les informations confidentielles** dont ils ont eu connaissance dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, hormis les exceptions prévues par la loi. L'obligation prévue à l'alinéa 1er, reste d'application pour les membres de l'Agence après la cessation de leurs fonctions.*

17) Cet article ne donne toutefois aucune définition de ce qu'il faut entendre par « informations confidentielles » ni de ce qui relève précisément du secret professionnel. Il convient de supposer que cette notion recouvre par définition les « secrets d'affaires » tels que visés à l'article I.17/1, 1° du CDE. Par conséquent, si l'ART venait à divulguer des secrets d'affaires en violation de l'article 54, § 1 de la loi constitutrice et sans l'autorisation de leur détenteur, elle commettrait donc une divulgation illicite telle que visée à l'article XI.332/4, § 2, 2° du CDE.

¹⁰ Cf. article XI.332/3, § 2 du CDE : « L'obtention, l'utilisation ou la divulgation d'un secret d'affaires est considérée comme licite dans la mesure où elle est requise ou autorisée par le droit de l'Union européenne ou le droit national. »

¹¹ En ce qui concerne ses compétences ferroviaires, le secret professionnel de l'ART est inscrit à l'article 66 du Code ferroviaire : « Les membres de l'organe de contrôle sont soumis au secret professionnel, sous peine de l'application de l'article 458 du Code pénal, à l'égard des faits, actes et renseignements dont ils prendront connaissance en raison de leurs fonctions, hormis les exceptions prévues par la loi. »

18) L'article 17, 3°, a) de la Loi relative aux contrats de travail prévoit, spécifiquement pour les travailleurs de l'ART, une interdiction de divulguer un secret d'affaires :

Le travailleur a l'obligation :

(...)

3° de s'abstenir, tant au cours du contrat qu'après la cessation de celui-ci :
a) d'obtenir, d'utiliser ou de divulguer de manière illicite, au sens de l'article XI.332/4 du Code de droit économique, un secret d'affaires au sens de l'article I.17/1, 1°, du même Code, dont il peut avoir connaissance dans l'exercice de son activité professionnelle, ainsi que de divulguer le secret de toute affaire à caractère personnel ou confidentiel dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de son activité professionnelle ;

b) Portée de la notion « secret d'affaires »

19) La première considération figurant dans la Directive 2016/943 définit le terme « secret d'affaires » par des « savoir-faire et informations commerciales de valeur, qui ne sont pas divulgués et que l'on entend garder confidentiels ». Dans la deuxième considération, une large gamme d'informations susceptibles d'être considérées comme des secrets d'affaires est évoquée, allant des connaissances technologiques aux données commerciales telles que les informations relatives aux clients et aux fournisseurs, les plans d'affaires et les études et stratégies de marché.

20) Le SPF Économie énumère de manière non exhaustive les exemples suivants d'informations pouvant être couvertes par la notion de « secret d'affaires » : fichiers clients et fournisseurs, processus de travail et de fabrication, connaissances techniques, concepts, logiciels, données de recherche, stratégies, contrats et formules¹². Les secrets d'affaires qui contiennent toutes les informations commerciales ou financières d'une entreprise (listes de clients, informations relatives à une future stratégie commerciale, offres) peuvent également être intégrés dans cette notion¹³. Les informations traditionnellement considérées comme du « savoir-faire »¹⁴ peuvent également être concernées.

¹² <https://economie.fgov.be/fr/themes/propriete-intellectuelle/droits-de-propriete/regimes-de-protection/secrets-daffaires-protection>

¹³ I. Van Puyvelde, *Intellectuele rechten van werknemers*, Antwerpen, Intersentia, 2012, p. 22, point 22.

¹⁴ Connaissances techniques, expérience, méthodes, pratiques, informations, calculs, dessins, plans qui ne sont pas brevetés, susceptibles d'être exploités industriellement et transférables, et qui confèrent un avantage concurrentiel à leur détenteur ; ainsi que les informations commerciales, les connaissances en matière de gestion d'entreprise, les canaux et sources de distribution, les informations sur les clients et les listes de clients, et les données financières : G. Ballon, « *Know-how en zijn bescherming* », in *Liber amicorum Roger Blanpain*, Brugge, Die Keure, 1998, 673.

21) La doctrine souligne que la notion de « secret d'affaires » doit être interprétée au sens large et qu'elle peut concerner toute information, indépendamment de sa nature ou de sa dénomination, mais que la protection ne s'applique que si les trois conditions suivantes, énoncées à l'article I.17/1,1° du CDE, sont strictement respectées¹⁵ :

- l'information 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 ;
- elle a une valeur commerciale parce qu'elle est secrète ;
- 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.

Chacune de ces conditions sera analysée plus en détail ci-après.

➤ **Caractère secret des informations**

22) Ces informations ne sont pas généralement connues des personnes qui les traitent à titre professionnel ni facilement accessibles. Ce critère nécessite une appréciation dans le cas concret, qui tient compte notamment de la disponibilité des informations *au sein* des milieux professionnels concernés. La considération 14 de la Directive 2016/943 précise que 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. Il s'ensuit que le caractère secret des informations doit être jugé du point de vue du milieu professionnel concerné, et non de celui d'une personne extérieure.

➤ **L'information possède une valeur commerciale**

23) L'information doit avoir une valeur parce qu'elle est confidentielle. Sa divulgation pourrait nuire à la position concurrentielle de son détenteur ou porter atteinte à ses intérêts économiques¹⁶. Il n'est pas nécessaire de prouver que l'information confidentielle possède

¹⁵ V. Cassiers, « La transposition de la directive 2016/943/UE sur les secrets d'affaires en droit belge », *Droit de la propriété intellectuelle*, Larcier, 2019 ; C. VAN NISPEN, 'Een nieuw quasi-IE-recht in wording : het bedrijfsgeheim', *BIE* 2018/1, 4.

¹⁶ Considération 14 de la Directive 2016/943/UE : « 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

en soi une valeur commerciale ; en effet, le critère exige que l'information possède une valeur commerciale précisément parce qu'elle est confidentielle. Il suffit donc qu'elle confère un avantage concurrentiel à son détenteur et qu'il existe, de ce fait, un intérêt à préserver la confidentialité de cette information¹⁷. La Directive 2016/943 explique également que ces savoir-faire ou informations devraient avoir une valeur commerciale, effective ou potentielle¹⁸.

➤ Mesures de protection

24) Le détenteur légitime des informations doit pouvoir démontrer qu'il a pris des mesures raisonnables pour en garantir la confidentialité, notamment grâce à des mécanismes de sécurité physiques ou techniques (cryptage, contrôle d'accès numérique, surveillance) ou des dispositions contractuelles telles que des clauses de confidentialité et de non-concurrence¹⁹.

25) Il incombe au détenteur d'un secret d'affaires d'informer l'ART de l'existence d'un secret d'affaires au sens de l'article I.17/1,1° du CDE et de démontrer que les trois conditions cumulatives sont remplies. L'analyse des informations commerciales doit toujours être effectuée dans le cas concret, dossier par dossier. Dans le cas où l'ART décide de ne pas considérer une information commerciale comme un secret d'affaires, elle peut refuser de la garder confidentielle et, par conséquent, la communiquer à des tiers et la publier.

c) Informations que l'ART considère comme secrets d'affaires

26) Compte tenu des conditions reprises à l'article I.17/1,1° du CDE, l'ART considère, entre autres et en principe, les informations suivantes comme des secrets d'affaires et ainsi, comme **confidentielles** :

potentiel scientifique et technique de cette personne, à ses intérêts économiques ou financiers, à ses positions stratégiques ou à sa capacité concurrentielle. »

¹⁷ V. CASSIERS, « La directive 2016/943/UE du 8 juin 2016 sur les secrets d'affaires », *JT* 2017, 388.

¹⁸ Considération 14 de la Directive 2016/943/UE : « Ces savoir-faire ou informations devraient avoir une valeur commerciale, effective ou potentielle » ; Tribunal de l'entreprise néerlandophone de Bruxelles, 12/03/2020, *R.A.B.G.*, 2020/20, p. 1660-1669.

¹⁹ Exposé des motifs du projet de loi relatif à la protection des secrets d'affaires, *Parl.St.* Chambre 2017-18, nr. 54-3154/001, 12.

Informations financières des entreprises non accessibles au public :

- **Secrets d'affaires commerciaux :**
 - Structures de coûts détaillées
 - Calculs des marges bénéficiaires
 - Budgets internes
 - Listes de clients
 - Stratégies de prix
 - Conditions contractuelles et offres
 - Plans marketing
 - Prévisions
 - Conditions des fournisseurs
- **Informations stratégiques :**
 - Stratégies d'entreprise
 - Projets de fusion et d'acquisition

d) Informations que l'ART ne considère pas comme secrets d'affaires

27) Compte tenu des conditions reprises à l'article I.17/1,1° du CDE, l'ART considère, entre autres, les informations suivantes comme n'étant pas des secrets d'affaires et ainsi, comme **non confidentielles** :

Informations financières des entreprises accessibles au public :

- **Comptes annuels : bilan (actif/passif), compte de résultat (chiffre d'affaires, charges, bénéfice/perte), l'explication (par exemple les règles d'évaluation) et rapport du commissaire ;**
- **Statuts et acte constitutif : informations sur le capital, la structure d'actionnariat, les administrateurs ;**
- **Publications au Moniteur belge : par exemple, modifications du capital, nominations d'administrateurs, fusions, faillites ;**
- **Rapports annuels, rapports semestriels, communiqués de presse ad hoc (par exemple, prévisions de bénéfices, événements importants).**

4. Exceptions à la confidentialité des informations commerciales

4.1. Concernant les informations d'entreprise ou de fabrication

28) L'article 6, § 1, 7° de la Loi publicité de l'administration prévoit que l'ART 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 du caractère confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication. Comme indiqué précédemment, cette disposition s'inscrit dans le cadre de la publicité passive de l'administration, à savoir des documents dont l'ART dispose mais qui n'ont pas été publiés.

Cette disposition confère un *pouvoir d'appréciation* à l'administration. Elle ne prévoit donc pas une protection absolue de la confidentialité des informations commerciales en question, mais une protection relative²⁰. En d'autres termes, si l'instance administrative estime que l'importance de la publicité l'emporte sur la confidentialité des informations d'entreprise ou de fabrication, ces dernières peuvent alors être rendues publiques²¹. La mise en balance de ces intérêts doit toujours s'effectuer dans le cas concret, ce qui a pour conséquence que le motif d'exception ne peut être invoqué de manière systématique²².

29) L'article 6, § 2, 2° de la Loi publicité de l'administration prévoit toutefois que l'instance administrative rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif qui lui est adressée en application de la présente loi si la publication du document administratif porte atteinte à une obligation de secret instaurée par la loi. Il s'agit là d'un motif d'exception absolu à la publicité, pour lequel aucune mise en balance des intérêts ne peut donc avoir lieu. Si une loi spécifique stipule que les informations ne peuvent être divulguées, la demande de publicité est rejetée par l'ART en vertu de l'article 6, § 2, 2° de la Loi²³. Il ne pourra toutefois pas invoquer cette obligation de confidentialité à l'égard de la personne concernée par les données protégées²⁴.

²⁰ Le fait qu'un motif d'exception revête un caractère relatif implique que, dans chaque cas concret, l'intérêt de la publicité doit être mis en balance avec l'intérêt protégé par ce motif d'exception : Doc. ParL., Chambre, 1992-93, n° 839/1, 5.

²¹ R. ANDERSEN, La mise en balance des intérêts en cause dans l'appréciation des motifs d'exception à la publicité d'administration, CDPK 1999, p. 38-45.

²² RvSt, DELWART, n° 68610 du 2 octobre 1997 ; Rvst, N.V. BELGIAN AIRPORT TERMINAL COMPANY, n° 71688 du 9 février 1998 ; RvSt, BARBE, n° 126.943 du 8 janvier 2004 ; Rvst HOUSIEAUX, n° 161.407 du 16 juillet 2006.

²³ RvSt VAN HAMME EN VEKEMANS, n° 134.863 du 14 septembre 2004.

²⁴ RvSt BVBA TRADING COMPANY, n° 156.628 du 20 mars 2006 ; RvSt SA SEMALU, n° 126.678 du 19 décembre 2003 ; RvSt, SCHEPPERS DE BERGSTEIN, n° 81740 du 9 juillet 1999.

- 30) L'interdiction de divulgation d'informations confidentielles prévue à l'article 54, § 1, de la Loi constitutive est une obligation de confidentialité au sens de l'article 6, § 2, 2° de la Loi publicité de l'administration, ce qui implique que la divulgation de ces informations doit être refusée. Comme indiqué précedemment, l'ART considère les « secrets d'affaires » visés à l'article I.17/1, 1° du CDE comme des « informations confidentielles » au sens de l'article 54, § 1 de la loi organique. Dans ce cas, la demande de divulgation ne sera généralement rejetée que partiellement, les secrets d'affaires confidentiels étant simplement masqués ou omis dans le document administratif concern ²⁵.
- 31) L'obligation de secret prévue à l'article 6, § 2, 2° de la Loi publicité administration constitue en outre un motif d'exception absolu qui prime sur le motif d'exception relatif prévu à l'article 6, § 1, 7° de la Loi publicité de l'administration. Cela signifie que dès lors qu'une demande de divulgation de secrets d'affaires est formulée, cette divulgation doit être rejetée sans réserve, c'est-à-dire sans procéder à une mise en balance des intérêts entre la divulgation et le caractère confidentiel de ces informations.

4.2. Concernant les secrets d'affaires

- 32) Le CDE prévoit un certain nombre de cas dans lesquels les secrets d'affaires peuvent tout de même être publiés de manière légitime par le régulateur.

La première exception concerne l'autorisation du détenteur du secret d'affaires, en vertu de l'article XI.332/4, § 2 du CDE : « L'utilisation ou la divulgation d'un secret d'affaires est considérée comme illicite lorsqu'elle est réalisée, sans le consentement du détenteur du secret d'affaires, par une personne dont il est constaté qu'elle répond à l'une ou l'autre des conditions suivantes (...) ». L'article I.17/1, 2° du CDE définit un détenteur du secret d'affaires comme « toute personne physique ou morale qui a le contrôle d'un secret d'affaires de façon licite ». Il s'agit de la personne qui a le contrôle sur l'information confidentielle²⁶.

- 33) L'article XI.332/2, § 1, 3° du CDE prévoit une deuxième exception à la protection de principe des secrets d'affaires, à savoir « **l'application de règles du droit de l'Union européenne** et du droit national obligeant ou autorisant les institutions et organes de l'Union européenne ou

²⁵ Article 6, § 4 Loi publicité de l'administration : « Lorsque, en application des §§ 1er à 3, 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'instance administrative indique clairement où des informations ont été soustraites à la publicité. »

²⁶ V.CASSIERS, « La directive 2016/943/UE du 8 juin 2016 sur les secrets d'affaires », *JT* 2017, 395.

les autorités publiques nationales à divulguer des informations communiquées par des entreprises que ces institutions, organes ou autorités détiennent en vertu des obligations et prérogatives établies par le droit de l'Union européenne ou le droit national et conformément à celles-ci ». C'est dans ce cadre que s'inscrit, par exemple, l'obligation qui incombe à l'ART, en vertu de l'article 4, point 4 du Règlement d'exécution 2018/1795 (UE) 2018/1795 de la Commission du 20 novembre 2018 établissant la procédure et les critères pour l'application du test de l'équilibre économique conformément à l'article 11 de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil²⁷, de publier et de notifier aux tiers le dénommé « formulaire de notification type » d'un nouveau service de transport ferroviaire de voyageurs envisagé. Conformément à l'article 4 point 2 du Règlement d'exécution, ce formulaire doit contenir certaines informations, telles que le trajet détaillé, la date envisagée pour démarrer l'exploitation du nouveau service de transport ferroviaire de voyageurs proposé, l'horaire indicatif, la fréquence et la capacité, les heures de départ, les heures d'arrivée, les correspondances ainsi que les informations indicatives sur le matériel roulant que le candidat envisage d'utiliser ». Il est probable que ces données puissent être qualifiées, au moment de leur divulgation, de secrets d'affaires au sens de l'article I.17/1, 1° du CDE. Le motif d'exception prévu à l'article XI.332/2, § 1, 3° du CDE autorise toutefois l'ART à divulguer ces secrets d'affaires, même sans le consentement de leur détenteur.

34) Une troisième exception concerne le cas où un **appel** est interjeté contre une décision de l'ART. Dans cette situation, il est possible, d'une part, que la décision contestée contienne des secrets d'affaires au sens de l'article I.17/1, 1° du CDE. Dans ce cas, l'ART devra quand même transmettre la décision contestée dans son intégralité à l'instance d'appel, y compris les passages qui ont été qualifiés de confidentiels²⁸. D'autre part, il est possible que la décision contestée en elle-même ne contienne pas de secrets d'affaires, mais que les documents de recherche à l'appui en contiennent, ou que l'ART souhaite invoquer certains secrets d'affaires comme moyen de défense devant le tribunal. La confidentialité des secrets d'affaires utilisés au cours d'une procédure judiciaire est régie séparément par l'article 871bis du Code judiciaire, qui ne sera pas abordé dans le cadre du présent document²⁹.

²⁷ JO L 294 du 21/11/2018, pp. 5–14. Ci-après le « Règlement d'exécution 2018/1795 ».

²⁸ En ce sens, article 221/2, dernier alinéa du Code ferroviaire. Cela n'implique bien sûr pas que les passages confidentiels de la décision contestée seront publiés sur le site web ou la page LinkedIn de l'ART, ni au Moniteur belge.

²⁹ Voir M. DE VROEY, K. DE WINTER en M. ALLAERTS, 'Waarborgen tot vertrouwelijkheid van bedrijfsgeheimen tijdens gerechtelijke procedures ingevoerd door artikel 871bis Ger.W.', *IRDI* 2018/3-4, p. 212 e.v.

5. Deuxième type d'informations confidentielles : les données à caractère personnel

a) Base légale

35) En ce qui concerne la communication et la publication par l'ART de données à caractère personnel, la réglementation suivante est d'application :

- Le Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (ci-après « RGPD »)³⁰;
- La loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel³¹.

36) L'article 4, 1 du RGPD définit le terme « données à caractère personnel » par « toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée « personne concernée »); est réputée être une « personne physique identifiable » une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale ».

La considération 14 du RGPD dispose que « la protection conférée par le présent règlement devrait s'appliquer aux personnes physiques, indépendamment de leur nationalité ou de leur lieu de résidence, en ce qui concerne le traitement de leurs données à caractère personnel. Le présent règlement ne couvre pas le traitement des données à caractère personnel qui concernent les personnes morales, et en particulier des entreprises dotées de la personnalité juridique, y compris le nom, la forme juridique et les coordonnées de la personne morale ».

³⁰ JO L 119 du 4.5.2016, p. 1-88.

³¹ MB 14 août 2018.

37) L'article 4, 2 du RGPD définit le terme « traitement » par « toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données ou des ensembles de données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, **la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition**, le rapprochement ou l'interconnexion, la limitation, l'effacement ou la destruction ». Il découle de cette définition que la publication ou la communication de données à caractère personnel constitue un traitement au sens de l'article 4, 2 du RGPD.

38) L'article 4, 7 du RGPD définit le terme « responsable du traitement » comme « la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement ». En tant qu'organisme public, l'ART est un responsable du traitement au sens de la présente disposition.

b) Informations que l'ART considère comme des données à caractère personnel

39) Conformément à l'article 4, 1 du RGPD, l'ART considère notamment et en principe les informations suivantes comme des données à caractère personnel et, par conséquent, comme **confidentielles** :

Catégorie	Exemples
Données d'identification	Nom, adresse, date de naissance, adresse e-mail, numéro de téléphone
Numéros d'identification	Numéro de registre national, numéro de passeport, numéro de personnel
Identifiants en ligne	Adresse IP, ID de cookie, nom d'utilisateur, ID de suivi
Données de localisation	Coordonnées GPS, lieu de résidence, habitudes de déplacement
Matériel visuel et sonore	Photos, vidéos, enregistrements audios sur lesquels une personne est identifiable
Données financières	Numéro de compte bancaire, coordonnées bancaires
Données médicales	Dossiers médicaux, résultats d'examens, handicaps
Données biométriques	Empreintes digitales, reconnaissance faciale, scan de l'iris

Catégorie	Exemples
Données génétiques	Informations génétiques
Race ou origine ethnique	Informations sur l'origine ethnique
Croyances religieuses	Convictions religieuses, appartenance à une organisation religieuse
Convictions politiques	Adhésion à un parti politique, orientation politique
Orientation sexuelle	Informations sur l'orientation sexuelle ou le comportement sexuel
Adhésion syndicale	
Données pénales	Extraits du casier judiciaire, jugements ou arrêts relatifs à des condamnations pénales, procès-verbaux

c) Informations que l'ART ne considère pas comme des données à caractère personnel

40) Conformément à la considération 14 du RGPD, l'ART ne considère notamment pas les informations suivantes comme des **données à caractère personnel confidentielles** :

- Coordonnées des personnes morales (adresse e-mail générale et numéro de téléphone) ;
- Données accessibles au public concernant les administrateurs des personnes morales (par exemple le CEO, COO, ...) qui sont publiées, par exemple, au Moniteur belge ou dans les statuts de l'entreprise.

6. Exceptions à la confidentialité des données à caractère personnel

- 41) En ce qui concerne les avis et les décisions de l'ART, il convient de noter que, dans la grande majorité des cas, ils ne contiennent pas de données à caractère personnel au sens de l'article 4, 1 du RGPD, à l'exception des noms et des fonctions des membres du comité de direction qui signent ces textes. Ces données constituent toutefois des informations accessibles au public (notamment via le site web de l'ART) qui ne nécessitent pas de confidentialité.
- 42) Dans les rares cas où les décisions et avis contiendraient toutefois d'autres données à caractère personnel, l'ART pourrait, pour leur publication, s'appuyer sur les bases de traitement prévues à l'article 6, 1, a) du RGPD (consentement de la personne concernée) et à l'article 6, 1, e) du RGPD (mission d'intérêt public ou exercice de l'autorité publique). Dans ce dernier cas, la personne concernée dispose d'un droit d'opposition, en vertu de l'article 21, 1 du RGPD. Une opposition entraîne l'interruption du traitement des données à caractère personnel, à moins que l'ART ne fasse valoir des motifs légitimes impérieux pour le traitement qui prévalent sur les intérêts, les droits et les libertés de la personne concernée ou qui sont liés à la constatation, à l'exercice ou à la défense d'un droit en justice.
- 43) Dans un cas, l'ART peut également se prévaloir de l'article 6, 1, c) du RGPD (obligation légale de traitement), à savoir le cas du « formulaire de notification d'un nouveau service de transport ferroviaire de voyageurs ». En vertu de l'article 4, point 2, a) et b) du Règlement d'exécution 2018/1795, ce formulaire doit mentionner le nom, l'adresse, la forme juridique, le numéro d'enregistrement du demandeur et ses coordonnées. S'il s'agit de données relatives à une personne morale, elles ne relèvent pas de la protection accordée aux données à caractère personnel par le RGPD (*supra*, point 36). Il n'est toutefois pas exclu que le demandeur indique dans cette rubrique du formulaire des informations à caractère privé relevant de la notion de « données à caractère personnel » visée à l'article 4, 1 du RGPD. Afin de pouvoir traiter ces données, l'ART demande en principe le consentement écrit de la personne concernée (art. 6, 1, a) du RGPD). En l'absence de ce consentement, la base de traitement prévue à l'article 6, 1, c) du RGPD sera d'application.
- 44) La confidentialité des données à caractère personnel traitées par l'ART s'inscrit principalement dans le cadre de la publicité passive, c'est-à-dire en cas de demandes de divulgation de documents faisant partie du dossier ayant conduit à un avis ou à une décision. Ainsi, les e-mails, procès-verbaux, lettres et autres documents de recherche contiennent régulièrement les noms, adresses e-mail et coordonnées de tiers.

45) À cet égard, l'article 6, § 2, 1° prévoit que l'instance administrative rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif qui lui est adressée en application de la présente loi si la publication du document administratif porte atteinte 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. Il s'agit d'un motif d'exception impératif, en vertu duquel l'administration doit refuser, sans réserve, la divulgation dès lors que ce motif d'exception se présente³². Cela permet d'assurer une protection maximale à tout intérêt susceptible d'être compromis par la divulgation³³.

46) La notion de « vie privée » renvoie à la Loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel³⁴, qui a été abrogée par l'article 280 de la Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel. L'article 253 de cette loi stipule que les lois, les arrêtés royaux et toute autre réglementation existants qui font référence à la Loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel sont présumés faire référence à la présente loi ou, le cas échéant, au Règlement RGPD. Il convient d'en déduire que le motif d'exception visé à l'article 6, § 2, 1° de la Loi sur la publicité de l'administration couvre les « données à caractère personnel » au sens de l'article 4, 1 du RGPD. En d'autres mots, si l'ART reçoit une demande de divulgation de documents administratifs, elle garantit la confidentialité des données à caractère personnel qui y figurent en les supprimant du document ou en les masquant³⁵, à moins que la personne concernée par ces données ne donne son consentement à leur divulgation.

³² Par la loi du 12 mai 2024, à l'article 6, § 1, 9° de la Loi sur la publicité de l'administration, un motif d'exception relatif dans le cadre de la Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel a été introduit, mais ce motif d'exception ne s'applique qu'aux traitements effectués en vertu du titre 2 de cette loi. Il s'agit des traitements effectués par les autorités compétentes en vue de la prévention, de l'enquête, de la détection et de la poursuite d'infractions pénales ou de l'exécution de peines, y compris la protection contre et la prévention des menaces pour la sécurité publique. Les traitements effectués par l'ART ne relèvent pas de ce titre 2, de sorte qu'il ne peut invoquer ce motif d'exception.

³³ Ingrid Jongeneelen, 'Openbaarheid van bestuur in de Belgische wetgeving', p. 580.

³⁴ Exposé des motifs du projet de loi relatif à la publicité de l'administration, doc. 1112 1 - 92/93, p. 36.

³⁵ Article 6, § 4 Loi sur la publicité de l'administration : « Lorsque, en application des §§ 1er à 3, 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'instance administrative indique clairement où des informations ont été soustraites à la publicité. »

7. Troisième type d'informations confidentielles : l'intégralité du texte est confidentielle

- 47) Contrairement à la confidentialité des secrets d'affaires et des données à caractère personnel, qui porte principalement sur une partie d'un avis ou d'une décision, il est également possible que ces documents soient confidentiels du fait de leur nature même. Il peut ainsi arriver que l'ART soit sollicitée par une entreprise réglementée ou par le pouvoir exécutif pour rendre un avis confidentiel sur une question donnée. Dans ce cas, il n'est pas possible de masquer uniquement certaines parties du texte et de publier les autres ; la confidentialité s'applique alors à l'ensemble du texte.
- 48) Cette forme de confidentialité intégrale est exclue dans les cas où il existe une obligation légale de communication et de publication (*supra*, point 6).
L'article 19 de Règlement d'ordre intérieur, qui prévoit la publication de principe des décisions et des avis, stipule en outre que le comité de direction doit fournir une motivation suffisante pour ne pas publier les décisions et les avis qui ne sont pas soumis à l'obligation légale de publication. Le cas échéant, ces textes relèvent alors de la publicité passive, ce qui signifie qu'une éventuelle demande de communication ne peut être refusée que s'il existe un motif d'exception prévu par la loi.
- 49) Cette première exception est prévue à l'article 6, § 1, 6° de la Loi publicité de l'administration : la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif est rejetée si l'ART a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection d'un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public. Dans ce contexte, on peut citer, par exemple, les avis concernant les amendes administratives que l'ART peut infliger et qui sont perçues en faveur du Trésor public.
- 50) La deuxième exception concerne l'obligation de secret visé à l'article 6, § 2, 2° de la Loi publicité de l'administration, qui couvre les « informations confidentielles » et donc les secrets d'affaires (*supra*, point 17). Dans ce contexte, il pourrait être demandé à l'ART de rendre un avis sur un sujet qui doit être considéré, dans son ensemble, comme un secret d'affaires au sens de l'article I.17/1, 1° du CDE. L'ART est alors tenue de rejeter toute demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie de cet avis.

- 51) La troisième exception figure à l'article 6, § 2, 3° de la Loi sur l'accès à l'information : la demande de divulgation d'un document administratif doit dans tous les cas, c'est-à-dire sans aucune mise en balance des intérêts, être rejetée si la publication porte atteinte au « secret des délibérations du Gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif fédéral ou auxquelles une autorité fédérale est associée³⁶ ».
- 52) En outre, en vertu de l'article 6, § 3 de la Loi sur l'accès à l'information, l'ART peut toujours 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 communiqués librement et à titre confidentiel à l'ART ;
 - 3° est manifestement abusive ;
 - 4° est formulée de façon manifestement trop vague.
- 53) Ces motifs d'exception sont facultatifs et leur objectif est d'éviter des malentendus au sujet de la portée d'un document (1°), d'éviter la création d'un circuit « secret » parallèle d'avis informels, communiqués de manière confidentielle, (qui sont souvent utiles), parce que celui qui les donne, ne veut pas que son identité ou son opinion devienne publique (2°), ou d'éviter que la publicité devienne inopérante (3° et 4°). Pour ce qui est du motif d'exception prévu à l'article 6, § 3, 2° de la Loi sur l'accès à l'information, la protection ne vaut qu'à l'égard d'opinions personnelles, et pas à l'égard de données de faits reprises dans les avis ou opinions³⁷.

³⁶ « Le mot « délibérations » doit être compris dans un sens immatériel. En d'autres termes, un document ou une partie d'un document est soustrait à la publicité s'il apparaît, après la mise en balance, que sa lecture rend reconnaissable le contenu de la discussion tenue lors d'une délibération, alors qu'il s'agissait d'une discussion confidentielle. » : Exposé des motifs du projet de loi relatif la publicité de l'administration doc. 1112/1 - 92/93, p. 18-19.

³⁷ Exposé des motifs du projet de loi relatif la publicité de l'administration doc. 1112/1 - 92/93, p. 19.

8. Aperçu schématique des lignes directrices



