



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

24 avril 2017

AVIS n° 2017-30

Sur le refus de délivrer l'ensemble des pièces
relatives à une solution pour maintenir une offre
continue de dispositifs publicitaires sur le domaine
ferroviaire

(CADA/2017/23)

1. Aperçu

1.1. Par lettre de 23 janvier 2017 messieurs Wim Jansen, administrateur Délégué et Jérôme Blanchevoye, administrateur de la s.a. JC Decaux Street Furniture Belgium a demandé à la S.N.C.B. « l'ensemble des pièces relatives à la solution pour maintenir une offre continue de dispositifs publicitaires sur le domaine ferroviaire (accords de principe intervenu avec CCB, décisions du CA de la SNCB, éléments financiers, ... ».

1.2. Par lettre du 17 février 2017 la s.a. JC Decaux Street Furniture réitère sa demande en visant expressément la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et en donne la motivation suivante : « La transmission de ces documents est, en effet, indispensable pour s'assurer que l'autorité de la chose jugée de l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 22 juillet 2016 est effectivement respectée et que notre société ne devra, dès lors, pas solliciter la mise en œuvre des astreintes prévues dans cette décision. » La lettre est également adressée à monsieur François Bellot, ministre de la Mobilité, chargé de Belgocontrol et de la Société nationale des chemins de fer belges, et à Madame Françoise Demeuse, commissaire de gouvernement auprès de la SNCB.

1.3. Par lettre du 23 février 2017 la SNCB rejette la demande de communication des documents demandés pour les motifs suivants : « Enfin, la loi du 11 avril 1994 est inapplicable car l'exploitation publicitaire ne relève pas des missions de service public de la SNCB. La réponse à une question parlementaire du 14 décembre 2016 à laquelle vous faites référence dans votre dernier courrier n'est aucunement pertinente en l'espèce, cette question ne se rapportant qu'à des documents « pour autant qu'il s'agisse d'informations relatives aux missions publiques ». Le ministre de la Mobilité a confirmé dans sa réponse que la loi du 11 avril 1994 s'applique à la SNCB pour autant que le document dont la communication est requise se rapporte, même partiellement, à la mission de service public de la SNCB. Toutefois, les documents dont vous souhaiteriez recevoir copie ne se rapportent nullement (et même pas partiellement) aux missions de service public de la SNCB, puisque l'exploitation publicitaire est une activité purement commerciale et ne saurait être confondue avec une activité de service public».

1.4. Par lettre du 30 mars 2017 la s.a. JC Decaux Street Furniture introduit une demande de reconsidération auprès de la S.N.C.B. Par lettre du même jour, elle introduit une demande d'avis auprès de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, ci-après dénommée Commission.

2. Recevabilité de la demande d'avis

La Commission estime la demande recevable. Le demandeur d'avis satisfait en effet aux exigences légales requises quant à la simultanéité de la demande de reconsidération adressée à la SNCB et de la demande d'avis.

3. Fondement de la demande d'avis

Il convient de rappeler que la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration ne s'applique qu'aux documents administratifs dont l'autorité administrative fédérale dispose (article 1er, alinéa 1er, a) et alinéa 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994), la notion d' "autorité administrative" devant s'entendre au sens de l'autorité administrative telle que visée à l'articles 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (article 1er, alinéa 2, 1° de la loi du 11 avril 1994).

L'exposé des motifs de la loi du 11 avril 1994 évoque déjà spécifiquement la question des entreprises publiques économiques :

“Des questions se posent en ce qui concerne les entreprises avec une gestion mixte et qui ont été créées pour assurer un service d'intérêt public et pour lesquelles, aussi bien pour la composition du capital que pour la gestion, il est fait appel à la collaboration de particuliers. Il s'agit de la Société générale des chemins de fer belge, de la Banque nationale de Belgique, de la SABENA, et cetera.

La question est de savoir si elles doivent être considérées comme une autorité administrative est déterminée par le Conseil d'Etat après un examen des lois spéciales qui règlent le statut de ces organismes. (...) par rapport à ces organismes qui ne sont pas les autorités administratives en tant que telles mais qui peuvent prendre des décisions habilitées d'un pouvoir public, qui sont susceptibles d'être annulées par le Conseil d'Etat, la loi relative à la publicité de l'administration n'est d'application que dans les affaires

pour lesquelles l'organisme obtient le caractère d'autorité administrative.

Pour les entreprises avec une gestion mixte, cela concerne par exemple la compétence qui est exercée à l'égard du personnel ». (Doc. Parl., Chambre, 1992-1993, n° 1112/1, 10).

Le choix opéré par le législateur de recourir à la notion d' "autorité administrative" pour circonscrire le champ d'application de la loi du 11 avril 1994 a pour conséquence que la notion recouvre un contenu à caractère évolutif et qu'il y a donc lieu de tenir compte de l'évolution que peut connaître la détermination des missions de service public qui sont attribuées à une entreprise publique économique.

Il en résulte que la SNCB n'a pas nécessairement à être reconnue comme une autorité administrative pour toutes les missions qu'elle se doit de remplir. Elle ne doit l'être que pour celles où elle agit en qualité d'autorité administrative au sens de l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. En conclusion de quoi la SNCB ne peut être qualifiée d'autorité administrative que pour autant qu'elle remplisse les missions de services publiques dont elle est investie par les articles 156 à 156quinquies de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

Quant à la nature de l'acte sur lequel a porté le litige qui a opposé la SNCB et la s.a. JC Decaux Street Furniture, il revient à la Commission :

“La SNCB a conclu avec Clear Channel deux accords de principe qui permettent à la SNCB d'acquérir l'intégralité du capital de la société Publifer, laquelle deviendra seule propriétaire des dispositifs publicitaires situés sur le domaine ferroviaire belge. La SNCB se conforme ainsi à l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 22 juillet 2016 et assure la continuité de l'exploitation publicitaire sur le domaine ferroviaire belge.

Par un contrat du 1er janvier 1992, l'ancienne SNCB unitaire avait concédé à Publifer le droit exclusif d'exploiter la publicité sur le domaine ferroviaire belge pendant une période de 30 ans. Depuis 1997, Publifer est une filiale conjointe détenue à 50% par la SNCB et à 50% par More Belgium, devenue Clear Channel Belgium. Plus de vingt ans après la conclusion du contrat, le 5 décembre 2012, JCDecaux a introduit une action en vue de contester la

légalité de cette concession publicitaire et d'obtenir sa cessation. Un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 22 juillet 2016 a accueilli partiellement la demande de JCDecaux et a ordonné la cessation de la concession publicitaire dans un délai de 8 mois à compter de la signification de l'arrêt. La SNCB, PubliFer et Clear Channel ont introduit un pourvoi en cassation contre cet arrêt. Dans l'attente du jugement de ce pourvoi, l'arrêt de cessation doit être respecté par les parties et la SNCB entend s'y conformer. Comme l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles a été signifié le 9 septembre 2016, la SNCB a exploré les suites concrètes qu'il convenait de lui réserver afin de garantir la poursuite de l'activité publicitaire au-delà du 9 mai 2017. Dans ce but, la SNCB a conclu deux accords de principe avec Clear Channel. En vertu de ces accords qui seront mis en œuvre d'ici le 8 mai 2017, la SNCB achètera à Clear Channel les actions PubliFer que celle-ci détient. Dans le même temps, PubliFer achètera et deviendra seule propriétaire de tous les dispositifs publicitaires qui sont situés sur le domaine ferroviaire belge. Cette solution permettra à PubliFer, devenue filiale exclusive de la SNCB, de décider d'exploiter la publicité elle-même ou d'ouvrir cette activité (en tout ou en partie) à des opérateurs externes. Chaque démarche de la SNCB et de sa filiale PubliFer se fait et se fera dans le respect de la législation applicable ainsi que dans le respect des intérêts financiers et stratégiques du groupe SNCB" (<https://pub.be/fr/la-sncb-et-clear-channel-se-mettent-daccord/>).

Il ressort de ces informations que la SNCB n'est pas intervenue, en l'espèce, dans le cadre de ses missions de service public telles qu'énoncées par la loi du 21 mars 1991. Le contrat pour lequel il a été opté en tant qu'il concerne une concession de droit exclusif en matière de publicité, s'inscrit manifestement dans le cadre du développement d'activités commerciales ou autres destinées à favoriser directement ou indirectement les services ou à optimiser l'utilisation des biens de la SNCB, objet dont cette dernière est investie en vertu de l'article 155, alinéa 1^{er}, 6^o, de la loi du 21 mars 1991. Ce faisant, la SNCB a ici agi non en qualité d'autorité administrative mais d'entreprise exerçant une mission de nature commerciale.

La Commission estime en conséquence que la loi du 11 avril 1994 ne trouve pas à s'appliquer aux documents faisant l'objet de la demande de la s.a. JC Decaux Street Furniture.

La Commission tient toutefois à souligner qu'il ne peut être donné à cet avis une portée générale : il doit être lu exclusivement à la lumière de l'objet précis sur lequel il porte.

Bruxelles, le 24 avril 2017.

F. SCHRAM
secrétaire

M. BAGUET
présidente