

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 237.718 du 20 mars 2017

214.650/XV-2753

En cause : **l'a.s.b.l. Mensura Service externe de
Prévention et de Protection au Travail,**
ayant élu domicile chez
M^e Jens DEBIÈVRE, avocat,
avenue du Port 86C bte 113
1000 Bruxelles,

contre :

1. la Communauté française,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Marc WOLTER, avocat,
avenue de la Couronne 340
1050 Bruxelles,

2. la Région wallonne,
ayant élu domicile chez
M^e Marc NIHOUL, avocat,
avenue Reine Astrid 10
1330 Rixensart.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 janvier 2015, l'a.s.b.l. Mensura Service externe de prévention et de protection au travail poursuit l'annulation de «la décision implicite de refus d'approbation de la demande de communication d'une copie du rapport de la réunion du 23 mai 2014 contenant les débats et les décisions sur l'agrément de Mensura S.E.P.P., de la Commission d'agrément des services médicaux du travail de la Région wallonne, comme étant un organe de la Partie défenderesse, en raison de l'absence de décision explicite dans un délai de quinze jours de la réception de l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs du 23 octobre 2014».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 23 décembre 2016, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 janvier 2017.

Les droits visés à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Mehdy ABBAS KHAYLI, *loco* M^e Jens DEBIEVRE, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Jean-Marc WOLTER, avocat, comparaisant pour la première partie adverse, et M^e Aurore DEWULF, *loco* M^e Marc NIHOUL, avocat, comparaisant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Nathalie VAN LAER, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

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

III. Faits

Au cours de sa séance du 23 mai 2014, la Commission d'agrément des services médicaux du travail de la Communauté française a émis un avis relatif à l'agrément de la section de surveillance médicale francophone du service externe de prévention et de protection MENSURA.

Par un courrier daté du 13 juin, la requérante a demandé à la Commission d'agrément de lui transmettre «le rapport de la réunion du 23 mai 2014 de la commission [...] contenant rapport des débats et décisions concernant» son département surveillance de la santé.

Par un courrier daté du 20 août 2014, la requérante a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs de la Communauté française en application de l'article 8, § 2, alinéa 1^{er}, du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration.

La compétence d'agréer les départements médicaux des services de prévention et de protection au travail ayant été transférée par la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (COCOF) à partir du 1^{er} juillet 2014, cet avis de la Commission d'agrément a été transmis au ministre de la Santé du Gouvernement wallon et au membre du Collège de la COCOF chargé de la Politique de la Santé par des courriers datés du 3 octobre. Il n'apparaît pas du dossier que cet avis ait été préalablement communiqué au ministre chargé de la Santé au sein du Gouvernement de la Communauté française.

Le 23 octobre, la Commission d'accès aux documents administratifs de la Communauté française a émis un avis suivant lequel «le rapport de la réunion de la Commission d'agrément [...] du 23 mai 2014 n'est pas accessible au demandeur tant que la décision ministérielle n'a pas été prise». Cet avis a été notifié à la requérante et à la Commission d'agrément par des courriers datés du 27 octobre.

Aucune décision n'a apparemment été prise par la Communauté française à la suite de cet avis. La requérante en déduit que sa demande doit être considérée comme rejetée en application de l'article 8, § 2, alinéa 4, du décret du 22 décembre 1994. Il s'agit de l'acte attaqué.

La requérante a apparemment été informée de manquements, car une réunion s'est tenue entre ses représentants et des membres de la Commission d'agrément le 17 juillet 2014 et elle a transmis au ministre wallon en charge de la Santé «la liste des actions prises suite à l'avis négatif émis par la Commission d'Agrément Francophone des S.E.P.P.T.».

À la suite de ces contacts, le ministre wallon en charge de la Santé a, en concertation avec la COCOF, demandé à la Commission d'agrément un nouvel avis. Aucun nouvel avis n'a, à ce stade, été émis, ni aucune décision prise relative à l'agrément de la requérante.

IV. Recevabilité et désignation de la partie adverse

IV.1. Argumentation de la requérante

Considérant que la requérante expose que les Communautés accordent un agrément spécifique pour les sections de surveillance médicale des travailleurs des services externes de prévention et de protection au travail selon l'article 106 du Règlement général du 11 février 1946 pour la protection du travail et que, suite à la sixième réforme de l'État la Région wallonne est devenue compétente pour «la politique de santé» et «de l'aide aux personnes»; qu'elle expose que, suite à l'article 3 du décret spécial du 3 avril 2014, relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, la Région wallonne est désormais compétente pour accorder les agréments en cause;

IV.2. Argumentation de la partie adverse

Considérant que la requête en annulation est dirigée contre «la Région wallonne, représentée par la Direction générale de la Santé et son organe la Commission d'agrément des services médicaux du travail»; que la partie adverse fait valoir que la matière dont relève l'acte attaqué a été transférée par la Communauté française respectivement à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (COCOF), par l'accord de coopération du 27 février 2014 et le décret spécial du 3 avril 2014; que la Communauté française demande à être mise hors de cause au motif que, conformément à l'article 12, § 1^{er}, de ce décret spécial, la région succède aux droits et obligations de la Communauté française, résultant de procédures judiciaires en cours et à venir; qu'en outre, elle conteste la recevabilité du recours à défaut d'intérêt, dès lors qu'il n'est pas dirigé contre la COCOF;

que, dans son dernier mémoire, elle estime que la requête a pour objet principal de garantir l'agrément existant de la requérante, ce qui dépendra d'un nouvel examen du dossier par la Région wallonne ou la COCOF, après un nouveau rapport de l'administration et un nouvel avis de la Commission; qu'elle considère que celle-ci n'est pas un organe de la Communauté française mais un simple conseil consultatif; qu'elle souligne que comme l'a indiqué la Commission d'accès aux documents administratifs, la communication demandée ne pourrait avoir lieu avant la décision ministérielle qui serait éventuellement prise par les autorités désormais compétentes, qu'il appartient à la requérante de s'adresser à ces dernières et que la Communauté française s'est totalement dessaisie du dossier;

IV.3. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'acte attaqué ne concerne pas l'agrément de la requérante, mais bien le refus de communication d'un document administratif établi, en son temps, par la Commission d'agrément à l'attention du Gouvernement de la Communauté française ou d'un de ses membres; que la demande à laquelle cet acte oppose un refus a été adressée à la Communauté française, et que c'est la Commission d'accès aux documents administratifs de la Communauté française qui a émis un avis à ce propos en application du décret du 22 décembre 1994 relatif à la

publicité de l'administration; que peu importe dès lors la matière à laquelle se rapporte ce document; qu'au contraire, la Région wallonne n'a été saisie d'aucune demande et n'a pas participé à l'adoption de l'acte attaqué; qu'il y a lieu de maintenir la Communauté française à la cause et de mettre la Région wallonne hors de cause;

Considérant que les documents concernés étaient et sont encore en possession de la partie adverse, qui les a déposés au dossier administratif; qu'on n'aperçoit pas en quoi la circonstance qu'ils auraient été transmis à d'autres autorités, désormais compétentes pour la matière considérée, priverait la requérante d'intérêt à contester le refus qui est opposé à sa demande d'accès; que l'exception ne peut être accueillie;

V. Moyen unique

V.1. Argumentation de la partie requérante

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 32 de la Constitution, des articles 6 et 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994, du principe de transparence administrative et de l'excès de pouvoir;

qu'elle expose que la décision définitive de rejet ne comporte aucune motivation du refus et que la partie adverse ne lui a jamais expliqué pourquoi elle a refusé de lui fournir une copie du rapport de la réunion du 23 mai 2014; qu'elle estime que le document demandé n'est pas couvert par le secret des délibérations du Gouvernement et que c'est à tort que la direction de la Santé avance qu'il ne s'agit que d'un élément préparatoire;

VI.2. Argumentation de la partie adverse

Considérant que la partie adverse répond qu'en tout état de cause, l'exigence de motivation formelle ne se conçoit pas pour les décisions implicites; qu'elle estime qu'en l'espèce, la requérante ne peut prétendre ne pas avoir perçu dans l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs les raisons invoquées par la partie adverse pour lui refuser l'accès aux documents litigieux; qu'elle en déduit que l'acte attaqué repose sur des motifs de droit et de fait, exacts, pertinents, légalement admissibles et conformes aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'elle explique que le secret des délibérations du Gouvernement, des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ou auxquelles une autorité communautaire est associée est une exception obligatoire à la publicité et que la confidentialité porte sur le processus délibératif grâce auquel une opinion ou une décision a été adoptée; qu'elle souligne que la jurisprudence du Conseil d'État a rappelé le caractère absolu de cette exception, car elle vise à protéger les points de vue, avis et argumentations tenus ou exprimés à titre personnel, par chacune des parties prenantes à la décision; que, selon elle, s'il appartient à l'autorité administrative de vérifier de manière concrète dans quelle mesure une délibération présente un caractère secret, elle relève qu'en l'espèce, elle a estimé que le rapport de la réunion du 23 mai 2014 était couvert par

l'exception visée à l'article 6, § 3, 3°, du décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, car il contient justement les différents points de vue personnels exprimés par ses membres de sorte que celui-ci ne peut être divulgué; qu'elle en déduit que le secret de la délibération porte donc bien *in concreto* sur une discussion confidentielle qui comporte l'expression de points de vue personnels; qu'elle se réfère à un avis de la Commission d'accès aux documents administratifs fédérale du 9 août 2012 selon lequel, dans la mesure où les procès-verbaux contiennent des points de vue personnels, ceux-ci ne peuvent être divulgués sur base de l'article 6, § 2, 3°, de la loi; qu'elle ajoute qu'il n'était pas possible de communiquer partiellement le procès-verbal dès lors que ce rapport contient explicitement les avis et les opinions exprimés par certains membres de la Commission au cours de cette réunion et qu'il ne s'agit, de plus, que d'un document préparatoire à l'avis que doit émettre la Commission d'agrément au Ministre;

que, dans son dernier mémoire, elle soutient que le procès-verbal de la réunion du 24 mai 2014 est un élément préparatoire à la future décision que prendra le Gouvernement wallon ou le Collège de la COCOF quant à l'agrément de la requérante, de nature à dévoiler les débats préalables à cette décision, et qui ne peut dès lors être communiqué qu'en même temps que celle-ci; qu'à son estime, jusqu'à ce que la décision soit éventuellement prise, cet avis, comme le rapport de l'administration sur lequel il se fonde, doit bénéficier de l'exception reprise à l'article 6, § 3, 3°, du décret du 22 décembre 1994 visant à protéger le secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ou auxquels une autorité communautaire est associée, comme en l'espèce la direction générale Santé de la Communauté française et la Commission d'agrément des services médicaux du travail;

qu'elle fait valoir que la Région wallonne dispose de l'intégralité du dossier, tant l'avis de la Commission du 23 mai 2014 que le rapport de l'administration sur lequel il se fonde, et que ces documents seront nécessairement complétés par un nouveau rapport et un nouvel avis dans le processus délibératif du Gouvernement wallon; qu'elle estime que ces documents constituent des documents préparatoires dont l'intérêt exclusif est d'alimenter, avec les nouveaux rapports et avis demandés, les délibérations du Gouvernement wallon préalables à une décision en matière d'agrément de services médicaux du travail tel que celui organisé par la requérante; qu'elle considère que le processus délibératif de la direction générale comme de la Commission elle-même doit être protégé et que seules les parties utiles de celui-ci peuvent être communiquées, en même temps que la décision du Gouvernement wallon ou du Collège de la COCOF;

V.3. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'acte attaqué est une décision implicite, qui par nature ne peut être assortie d'une motivation formelle propre; qu'il y a lieu de considérer que son auteur s'est approprié les motifs énoncés par la Commission d'accès aux documents administratifs dans son avis émis le 23 octobre 2014;

Considérant que l'article 32 de la Constitution établit le principe de la publicité des documents administratifs; que l'accès à un tel document ne peut être refusé qu'en invoquant à juste titre au moins l'un des motifs d'exception prévus par

le législateur compétent; qu'en l'espèce, la Commission d'accès aux documents administratifs a estimé que la demande avait trait à un document préparatoire de la décision ministérielle à prendre et destiné à alimenter les débats, de sorte qu'il était couvert par l'exception relative au secret des délibérations du Gouvernement; que le motif ainsi exprimé ne concerne pas le secret des délibérations de la Commission d'agrément;

Considérant que l'exception prévue par l'article 6, § 3, 3°, du décret du 22 décembre 1994, précité, est destinée à éviter de divulguer les opinions des différents membres du Gouvernement à propos d'une décision déterminée, la manière dont elles se sont formées, et les échanges auxquels elles ont donné lieu; que cette exception ne justifie pas de refuser la communication d'un document au seul motif qu'il est destiné à faire l'objet d'un examen par le Gouvernement et, dès lors, à servir de base à une délibération de celui-ci; qu'en l'espèce, l'article 106 du Règlement général pour la protection du travail prévoit que «chaque service médical du travail doit être agréé par le Ministre communautaire qui a la Santé dans ses attributions, sur avis favorable d'une Commission dont la composition est déterminée à l'article 107»; que tant l'avis de la commission que les documents sur lesquels il se fonde, sont des documents établis conformément à cette disposition afin d'éclairer le ministre ou le Gouvernement qui sera amené à statuer; que leur contenu n'est pas de nature à révéler la teneur d'une quelconque délibération du Gouvernement; que dès lors, le motif sur lequel repose le refus implicite de les communiquer à la requérante n'est pas légalement admissible; que le moyen est fondé;

VI. Indemnité de procédure

Considérant que la partie requérante sollicite une indemnité de procédure d'un montant de 700 € à la charge de la partie adverse; qu'il y a lieu de faire droit à sa demande,

VII. Confidentialité

Considérant que le présent arrêt met fin à la procédure et qu'il n'y a pas lieu de statuer sur la demande de confidentialité des pièces 1 à 6 de la partie adverse,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La Région wallonne est mise hors de cause.

Article 2.

La décision implicite de refus d'approbation de la demande de communication d'une copie du rapport de la réunion du 23 mai 2014 contenant les débats et les décisions sur l'agrément de Mensura S.E.P.P., de la Commission d'agrément des services médicaux du travail de la Région wallonne en raison de l'absence de décision explicite dans un délai de quinze jours de la réception de l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs du 23 octobre 2014 est annulée.

Article 3.

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la Communauté française.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la Communauté française.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt mars deux mille dix-sept par :

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
M.	Imre KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M ^{me}	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M ^{me}	Nathalie ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Michel LEROY