

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 244.297 du 26 avril 2019

A. 216.903/XV-2883

En cause : **l'association sans but lucratif BRUXELLES-FABRIQUES,
BRUSSELFABRIEK, PATRIMOINE SOCIAL ET
INDUSTRIEL – SOCIAAL EN INDUSTRIEEL
PATRIMONIUM,**

ayant élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric DE MUYNCK, avocat,
galerie du Roi 30
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 septembre 2015, l'a.s.b.l. BRUXELLES-FABRIQUES BRUSSELFABRIEK, PATRIMOINE SOCIAL ET INDUSTRIEL – SOCIAAL EN INDUSTRIEEL PATRIMONIUM demande l'annulation de "la décision n^o 102.15 du 13 juillet 2015 de la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale en son second objet par laquelle il n'est pas fait droit à la demande de communication en copie des plans relatifs à la demande du permis d'urbanisme relatif au réaménagement de l'avenue du Port".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Michel QUINTIN, premier auditeur chef de section 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 18 septembre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 octobre 2018.

M. Marc JOASSART, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^{es} Jacques SAMBON et Erim AÇIKGÖZ, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Andrzej TRYBULOWSKI, *loco* M^e Frédéric DE MUYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Michel QUINTIN, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis.

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

III. Faits

1. Le 15 juin 2015, la requérante demande à l'administration régionale de l'urbanisme, la communication d'une copie du dossier de demande de permis d'urbanisme relatif au réaménagement de l'avenue du Port et des avis relatifs à l'instruction de cette demande.

2. Le 23 juin 2015, l'administration régionale répond à la demande en ces termes :

" Nous avons le plaisir de vous transmettre, en annexe, copie des documents demandés administratifs [sic] du dossier n° 04/PFD/495050, concernant le bien sis avenue du Port/rue Claessens.

Il s'agit des documents suivants :

- Rapports du Collège;
- Avis STIB;
- Avis du Port de Bruxelles;
- Avis CRMS.

Pour des raisons de droits de propriété intellectuelle, certains documents ne peuvent être copiés :

- Plans.

Ces derniers sont mis à votre disposition au secrétariat de la Direction de l'Urbanisme - Bruxelles Développement urbain. Ils sont disponibles pour consultation pendant quinze jours [...]"

3. Le 26 juin 2015, la requérante introduit un recours contre cette décision.

4. Le 30 juin 2015, la commission d'accès aux documents administratifs en accuse réception et invite l'administration à lui faire connaître sa position.

5. Par un courriel du 8 juillet 2015, l'administration transmet sa position qui confirme son refus de délivrer une copie des plans en raison des droits de propriété intellectuelle qui s'y attachent, mais apporte la précision suivante: "Néanmoins, nous délivrerons copie des plans visés si le demandeur de l'information dispose de l'accord de l'architecte auteur des plans (preuve de l'accord à nous fournir) et le demandeur d'information peut également, sans restriction aucune, venir consulter les plans sur place".

6. Le 13 juillet 2015, la commission d'accès aux documents administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale prend une décision n° 102.15, dont le dispositif est libellé comme il suit:

" Article 1^{er}. Le service Bruxelles Développement urbain du Service public régional de la Région de Bruxelles-Capitale est tenu de remettre à l'a.s.b.l. Bruxelles-Fabriques une copie de la demande de permis (formulaire de demande, notice explicative et pièces jointes à la demande) relative au réaménagement de l'avenue du Port (dossier 04/PFD/495050).

Article 2. Le même service est tenu d'interpeller le titulaire du droit d'auteur sur les plans accompagnant cette demande et de lui demander s'il donne l'autorisation d'en remettre une copie à l'a.s.b.l. Bruxelles Fabriques. En cas de réponse positive, il est tenu de délivrer à l'a.s.b.l. Bruxelles Fabriques une copie de ces plans en mentionnant qu'ils sont protégés par un droit d'auteur".

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Persistance de l'intérêt à agir

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse indique, dans son dernier mémoire, qu'elle a communiqué le 24 novembre 2017 à la requérante une copie des plans relatifs à la demande de permis d'urbanisme portant sur le réaménagement de l'avenue du Port.

Elle en déduit que cette dernière a perdu son intérêt à poursuivre la procédure. Lors de l'audience du 23 octobre 2018, elle déclare qu'elle a préalablement obtenu l'autorisation de l'architecte titulaire des droits d'auteur sur les plans avant de transmettre une copie de ces derniers.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante se réfère à ses écrits de procédure antérieurs. Lors de l'audience, elle conteste que la communication de la partie adverse porte bien sur l'intégralité des plans. Elle tire également argument de l'arrêt prononcé le 4 septembre 2018 par la grande chambre de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire C-57/16 P, ClientEarth c. Commission européenne, pour considérer qu'elle a toujours intérêt à son recours malgré la transmission des documents demandés.

IV.2. Appréciation

L'intérêt à l'annulation d'un acte administratif s'apprécie au regard de l'avantage que procure, à la suite de l'annulation postulée, la disparition du grief causé par l'acte entrepris. Cet intérêt ne doit pas seulement exister au moment de l'introduction du recours, mais doit subsister tout au long de l'instance jusqu'au prononcé de l'arrêt

En l'espèce, l'acte attaqué ne refuse pas la consultation d'un document administratif. L'article 2 de son dispositif se limite à conditionner la délivrance d'une copie des plans à l'autorisation du titulaire des droits d'auteur. Cette autorisation ayant été accordée, d'après la partie adverse, plus rien ne s'oppose à ce que la partie requérante puisse obtenir une copie de tous les plans. À supposer que certains plans n'aient pas été communiqués dans le courriel de la partie adverse du 24 novembre 2017, il ne s'agirait pas de l'exécution de l'acte attaqué.

Dans l'arrêt cité par la partie requérante, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé ce qui suit :

" Sur la persistance de l'intérêt à agir

37. Lors de l'audience du 3 juillet 2017, ClientEarth a fait état de la publication sur Internet de la version finale, en tant que document de travail, du rapport d'analyse d'impact sur une initiative de la Commission concernant l'accès à la justice en matière environnementale en date du 28 juin 2017 [SWD(2017) 255 final], ce que la Commission a confirmé. À la lumière des explications fournies par cette dernière au cours de cette audience, il apparaît que cette publication a fait suite à l'adoption, par cette institution, le 28 avril 2017, d'une communication relative à l'accès à la justice dans le domaine environnemental [C(2017) 2616 final].

38. Par lettre du 2 février 2018, la Commission a informé la Cour qu'elle avait, le 29 janvier 2018, transmis à ClientEarth les documents d'analyse d'impact sur les

inspections et la surveillance en matière environnementale. Selon la Commission, cette transmission fait suite à l'adoption par cette institution, le 18 janvier 2018, d'une communication sur les actions destinées à améliorer le respect de la législation environnementale et la gouvernance environnementale [COM(2018) 10 final] ainsi que d'une décision relative à la création d'un nouveau groupe d'experts de la Commission (le forum sur le respect de la législation environnementale et la gouvernance environnementale) [C(2018) 10 final]. La Commission a fait valoir que, à la suite de ladite transmission, ClientEarth avait obtenu l'accès à l'ensemble des documents litigieux, ce qui pourrait conduire la Cour à constater, conformément à l'article 149 du règlement de procédure de celle-ci, qu'il n'y a plus lieu de statuer sur le présent pourvoi.

39. Dans des observations soumises à la Cour le 20 février 2018, ClientEarth s'est opposée au prononcé d'un éventuel non-lieu à statuer.

40. À cet égard, ClientEarth a fait valoir, en premier lieu, que, contrairement à ce que la Commission avait indiqué, elle n'avait eu accès qu'à trois des quatre documents litigieux et non à l'ensemble de ceux-ci. En effet, elle n'aurait pas encore obtenu communication de l'avis du comité d'analyse d'impact sur le projet de rapport d'analyse d'impact sur l'accès à la justice en matière environnementale. En second lieu, ClientEarth a soutenu qu'elle avait, en tout état de cause, conservé un intérêt à obtenir l'annulation de l'arrêt attaqué et des décisions litigieuses, d'une part, afin d'éviter que l'illégalité dont celles-ci sont entachées se renouvelle à l'avenir et, d'autre part, dans la mesure où la Commission n'avait pas formellement retiré ces décisions.

41. Par lettre du 16 mars 2018, la Commission a informé la Cour de la transmission à ClientEarth, par un courrier du même jour, de l'avis du comité d'analyse d'impact sur le projet de rapport d'analyse d'impact sur l'accès à la justice en matière environnementale, daté du 21 mai 2014.

42. ClientEarth a présenté des observations sur cette lettre le 27 mars 2018.

43. À cet égard, il convient de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, l'objet du litige doit perdurer, de même que l'intérêt à agir, jusqu'au prononcé de la décision juridictionnelle, sous peine de non-lieu à statuer, ce qui suppose que le recours ou, le cas échéant, le pourvoi soit susceptible, par son résultat, de procurer un bénéfice à la partie qui l'a intenté (voir, en ce sens, arrêts du 28 mai 2013, *Abdulahim/Conseil et Commission*, C-239/12 P, EU:C:2013:331, point 61 et jurisprudence citée, ainsi que du 27 juin 2013, *Xeda International et Pace International/Commission*, C-149/12 P, non publié, EU:C:2013:433, point 31).

44. En l'occurrence, il n'est pas contesté que ClientEarth avait un intérêt à agir lorsqu'elle a introduit ses recours en annulation devant le Tribunal.

45. Par ailleurs, malgré la publication ou la communication à ClientEarth, au cours de la présente procédure de pourvoi, des différents documents visés aux points 37, 38 et 41 du présent arrêt, il y a lieu de relever, en premier lieu, que les décisions litigieuses n'ont pas été retirées par la Commission, de sorte que le litige a conservé son objet (voir, en ce sens, arrêt du 7 juin 2007, *Wunenburger/Commission*, C-362/05 P, EU:C:2007:322, points 48 et 49).

46. En deuxième lieu, comme ClientEarth l'a, en substance, souligné, elle cherchait en l'occurrence à obtenir l'accès aux documents litigieux de manière, notamment, à faire valoir son point de vue dans les processus décisionnels en cours de la Commission et à générer un débat sur les actions projetées par cette institution avant que celle-ci ne prenne de décision quant aux initiatives

envisagées, soit en présentant, le cas échéant, une proposition, soit en abandonnant ces initiatives.

47. Or, à la lumière des considérations exposées au point 37 du présent arrêt et des explications fournies par la Commission lors de l'audience devant la Cour, il apparaît que la divulgation du rapport d'analyse d'impact et de l'avis du comité d'analyse d'impact concernant l'accès à la justice en matière environnementale a fait suite à la décision de la Commission de ne pas présenter de proposition législative en la matière et d'adopter une communication. En ce qui concerne la transmission à ClientEarth des documents d'analyse d'impact sur les inspections et la surveillance en matière environnementale, il ressort du point 38 du présent arrêt qu'elle est consécutive à l'adoption, par la Commission, d'une communication sur le respect de la législation environnementale et la gouvernance environnementale ainsi que d'une décision relative à la création d'un nouveau groupe d'experts en la matière. Il semble donc que la divulgation de ces différents documents ne soit intervenue qu'après que la Commission a pris une décision quant aux initiatives envisagées. Dans ces conditions, cette divulgation ne paraît pas avoir permis de rencontrer entièrement les objectifs que poursuivait ClientEarth par la présentation de ses demandes d'accès.

48. En troisième lieu, il résulte de la jurisprudence de la Cour qu'un requérant peut, dans certains cas, conserver un intérêt à demander l'annulation de l'acte attaqué et, le cas échéant, de l'arrêt du Tribunal rejetant le recours introduit contre cet acte pour amener l'auteur dudit acte à apporter, à l'avenir, les modifications appropriées et ainsi éviter le risque de répétition de l'illégalité dont l'acte en question est prétendument entaché (voir, en ce sens, arrêt du 28 mai 2013, *Abdulrahim/Conseil et Commission*, C-239/12 P, EU:C:2013:331, point 63 ainsi que jurisprudence citée). La persistance de cet intérêt suppose que cette illégalité soit susceptible de se reproduire dans le futur, indépendamment des circonstances particulières de l'affaire en cause (voir, en ce sens, arrêt du 7 juin 2007, *Wunenburger/Commission*, C-362/05 P, EU:C:2007:322, point 52).

49. Or, en l'occurrence, ClientEarth reproche notamment au Tribunal d'avoir considéré que la Commission était en droit de refuser l'accès aux documents litigieux en se fondant sur la présomption générale selon laquelle la divulgation des documents établis dans le cadre de la préparation d'une analyse d'impact porterait, en principe, gravement atteinte à son processus décisionnel en cours d'élaboration d'une proposition politique, au sens de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001. L'une des illégalités alléguées par ClientEarth réside donc, en substance, dans l'application de cette présomption.

50. Ainsi que le soutient ClientEarth, cette illégalité est susceptible de se reproduire à l'avenir, indépendamment des circonstances particulières de la présente affaire.

51. À cet égard, il convient en effet de rappeler que, en vertu d'une jurisprudence constante, lorsqu'une institution de l'Union saisie d'une demande d'accès à un document décide de rejeter cette demande sur le fondement de l'une des exceptions prévues à l'article 4 du règlement n° 1049/2001, il lui incombe, en principe, de fournir des explications quant à la question de savoir de quelle manière l'accès à ce document pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé par cette exception. En outre, le risque d'une telle atteinte doit être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique (voir, en ce sens, arrêt du 17 octobre 2013, *Conseil/Access Info Europe*, C-280/11 P, EU:C:2013:671, point 31 et jurisprudence citée). Dans certains cas, la Cour a reconnu qu'il était toutefois loisible à cette institution de se fonder, à cet égard, sur des présomptions générales s'appliquant à certaines catégories de documents, des considérations d'ordre général similaires étant susceptibles de s'appliquer à des demandes de divulgation portant sur des documents de même nature (arrêt du

16 juillet 2015, ClientEarth/Commission, C-612/13 P, EU:C:2015:486, point 69 et jurisprudence citée).

52. L'objectif de telles présomptions réside ainsi dans la possibilité, pour l'institution de l'Union concernée, de considérer que la divulgation de certaines catégories de documents porte, en principe, atteinte à l'intérêt protégé par l'exception qu'elle invoque, en se fondant sur de telles considérations générales, sans être tenue d'examiner concrètement et individuellement chacun des documents demandés (voir, en ce sens, arrêts du 17 octobre 2013, Conseil/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, point 73, et du 11 mai 2017, Suède/Commission, C-562/14 P, EU:C:2017:356, point 47 ainsi que jurisprudence citée).

53. Partant, la présomption générale reconnue par le Tribunal dans la présente affaire est susceptible d'être de nouveau mise en œuvre à l'avenir par la Commission à l'occasion de nouvelles demandes d'accès à des documents établis dans le cadre de la préparation d'une analyse d'impact en cours, ce que cette institution n'a au demeurant pas contesté.

54. De surcroît, ClientEarth est particulièrement exposée à de telles mises en œuvre de ladite présomption dans le futur. Il ressort en effet du point 1 de l'arrêt attaqué que ClientEarth est un organisme à but non lucratif ayant pour objet la protection de l'environnement. À cet égard, ClientEarth fait, en substance, valoir, sans que la Commission en disconvienne, que l'une de ses missions est d'agir en faveur d'une transparence et d'une légitimité accrues du processus législatif de l'Union et qu'il est donc probable qu'elle demande de nouveau accès à des documents analogues aux documents litigieux à l'avenir et que la Commission rejette derechef cette demande sur le fondement de ladite présomption générale. ClientEarth devrait alors former un nouveau recours en annulation pour contester le bien-fondé de cette même présomption.

55. Ainsi, du point de vue de ClientEarth, la question de la légalité de la présomption générale en cause dans la présente affaire s'avère pertinente dans la perspective de demandes futures d'accès à de tels documents (voir, par analogie, arrêt du 7 juin 2007, Wunenburger/Commission, C-362/05 P, EU:C:2007:322, point 59).

56. Dans de telles conditions, il y a lieu de considérer que ClientEarth a conservé un intérêt à agir. La reconnaissance d'un tel intérêt est, compte tenu du risque de répétition de l'illégalité alléguée et eu égard aux circonstances particulières mentionnées ci-dessus, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

57. Partant, il y a lieu de statuer sur le présent pourvoi.
[...]"

L'enseignement de cet arrêt concerne le règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission et la persistance d'un intérêt devant la Cour de justice de l'Union européenne. Il ne concerne pas directement l'interprétation de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, ni celle de la persistance de l'intérêt à agir devant une juridiction nationale telle que le Conseil d'État.

La reconnaissance de la persistance d'un intérêt par la Cour de justice est liée aux circonstances particulières de l'espèce et spécialement à l'existence d'une présomption générale reconnue par le Tribunal de l'Union européenne dans l'affaire en cause et qui est susceptible d'être de nouveau invoquée, à l'avenir, par la Commission à l'occasion de nouvelles demandes d'accès à certains documents.

En l'espèce, l'acte attaqué n'est pas fondé sur une présomption générale s'opposant à l'accès à certains documents administratifs mais uniquement sur l'exigence prévue par les législations fédérales et régionales que, la communication sous forme de copie d'une œuvre protégée par le droit d'auteur, n'est permise que moyennant l'autorisation préalable de l'auteur ou de la personne à laquelle les droits de celui-ci ont été transmis. Cette exigence ne dispense pas les autorités et les commissions compétentes de vérifier, au cas par cas, si les documents administratifs concernés constituent bien une œuvre protégée par le droit d'auteur, c'est-à-dire une création intellectuelle de l'auteur reflétant la personnalité de ce dernier et se manifestant par les choix libres et créatifs de celui-ci (CJUE (3e ch.) n° C-145/10, 1^{er} décembre 2011 (Painer / Standard VerlagsGmbH)).

La partie requérante n'a plus d'intérêt à obtenir l'annulation de l'acte attaqué puisqu'elle a finalement obtenu la communication en copie des plans relatifs à la demande du permis d'urbanisme portant sur le réaménagement de l'avenue du Port. Elle n'a pas non plus introduit, avant la clôture des débats, une demande d'indemnité réparatrice.

Toutefois, par son arrêt n° 244.015 du 22 mars 2019, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif a précisé l'incidence de l'article 11*bis* des lois sur le Conseil d'État (indemnité réparatrice) sur les possibilités dont dispose le Conseil d'État pour statuer au contentieux de l'annulation. Si une partie requérante perd son intérêt à l'annulation demandée, au cours de la procédure et en raison de circonstances qui ne lui sont pas imputables, elle peut, en introduisant une demande d'indemnité réparatrice – avant la clôture des débats – faire en sorte que les moyens qu'elle a soulevés soient encore examinés dans la mesure où cet examen est nécessaire pour statuer sur cette demande.

Dès lors que cet arrêt est récent, il y a lieu de rouvrir les débats afin de donner à la partie requérante la possibilité de décider ou non d'introduire une demande d'indemnité réparatrice, dans les soixante jours de la notification du présent arrêt.

Il y a lieu de rejeter la requête en annulation à défaut de persistance d'un intérêt suffisant.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les débats sont rouverts.

Article 3.

À compter de la notification du présent arrêt, la partie requérante dispose d'un délai de soixante jours pour introduire une demande d'indemnité réparatrice.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

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

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Caroline HUGÉ,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Pascale VANDERNACHT.