

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 247.044 du 12 février 2020

A. 221.546/XV-3344

En cause : **GOBLET** Pierre,
rue Edouard Michiels 13
1180 Bruxelles,

contre :

1. la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,

2. LAHY Sylvie,
ayant toutes deux élu domicile chez
M^{es} Bruno LOMBAERT,
Sophie ADRIAENSSEN
et Anne-Sophie BOUVY, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 31 mars 2017, Pierre GOBLET demande l'annulation de « la décision implicite de rejet prise par la seconde partie adverse et réputée telle par application de l'article 20, alinéa 3, de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration, de sa demande de consultation du 8 décembre 2016 du dossier du Conseil des Ministres du (vendredi) 6 juin 2014 du Gouvernement bruxellois confirmant, après modification, le permis d'environnement délivré à la STIB pour l'exploitation d'un dépôt-atelier de trams sur le site Marconi à Uccle ».

Il demande que soit rectifié l'arrêt n° 237.587 du 7 mars 2017 rejetant la demande de suspension d'extrême urgence introduite contre la décision précitée, en supprimant l'octroi d'une indemnité de procédure puisque les parties adverses n'étaient pas présentes ou valablement représentées à l'audience du 2 mars 2017 de telle sorte qu'elles sont censées avoir acquiescé à la demande de suspension en référé.

Il demande en outre que le Conseil d'État impose une astreinte de 1000 euros par jour de retard à compter du jour du prononcé de l'arrêt de suspension.

II. Procédure

Un arrêt n° 237.587 du 7 mars 2017 a mis Sylvie LAHY hors de cause, a rejeté la demande de suspension introduite selon la procédure d'extrême urgence, et a liquidé les dépens.

Un arrêt n° 238.873 du 25 juillet 2017 a rejeté la demande de rectification de l'arrêt n° 237.587 du 7 mars 2017, ainsi que la demande de suspension et la demande d'astreinte, et a réservé les dépens.

Par un courrier du 4 août 2017, le requérant a demandé la poursuite de la procédure.

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

Le requérant a introduit, par un courrier recommandé du 30 octobre 2018, une « demande en désaveu » qui a été communiquée aux conseils des parties adverses.

M. Yves DELVAL, 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 13 janvier 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 février 2020 à 9 heures 30.

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

M. Pierre GOBLET, requérant, et M^e Anne-Sophie BOUVY, avocat, comparissant pour les parties adverses, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves DELVAL, auditeur, a été entendu 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

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 238.873 du 25 juillet 2017, précité. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Désignation de la partie adverse

IV.1. Thèse de la partie requérante

Dans sa requête, le requérant expose que Sylvie LAHY est mise à la cause non en tant que directeur de cabinet du ministre-président, mais en sa qualité de secrétaire des conseils de gouvernement. Selon lui, elle agit en cette qualité comme un notaire qui garantit notamment l'authenticité des pièces de chaque dossier. Il expose que l'acte attaqué est sa décision implicite de rejet, qu'elle l'a posé en sa qualité de secrétaire des réunions du conseil de gouvernement et a agi de manière autonome en tant que gardienne de l'authenticité des décisions du gouvernement et du secret des délibérations. Il écrit qu'il s'agit d'une seconde partie adverse « indépendante de la première partie adverse, la Région de Bruxelles-Capitale, représentée par son Ministre-Président, Monsieur Rudi VERVOORT ».

Dans son mémoire en réplique, il précise son argumentation sur ce point en relevant qu'il ressort d'une déclaration du Ministre-Président que la chancellerie est assurée par son cabinet et que la seconde partie adverse, secrétaire du gouvernement, a donc agi comme une autorité indépendante. Il estime que le secrétaire du gouvernement agit comme un notaire et que, dans l'exécution de cette mission, il n'est pas placé sous l'autorité hiérarchique du Ministre-Président. Il expose ensuite la pratique selon laquelle le Conseil d'État n'exige pas que l'État soit représenté par un ministre et reprend des exemples cités par la doctrine, notamment concernant le SELOR, un jury d'examen ou le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides. Il ajoute que la direction de la chancellerie est placée sous l'autorité du secrétaire général et développe, à propos de ce dernier, diverses considérations politiques désobligeantes qu'il n'y a pas lieu de synthétiser. Il soutient que la décision du 6 juin 2014 n'a pas été soumise au gouvernement, mais résulte d'un accord intervenu entre les futurs partenaires politiques du Gouvernement bruxellois. Il évoque un « conseil fictif » et un arrêté rédigé par les avocats de la partie adverse, mentionnant inconsiderément un vendredi alors que les réunions du Gouvernement bruxellois se tiennent ordinairement le jeudi.

Dans son dernier mémoire, il se réfère à l'audition d'un juriste, membre à l'époque du cabinet de la ministre de l'Environnement, par la police communale de Watermael-Boitsfort à la suite d'une plainte qu'il a déposée à son encontre pour faux en écritures. Il estime qu'il est parfaitement légitime dans son chef de vouloir vérifier si un conseil du gouvernement en affaires courantes s'est réellement tenu le vendredi 6 juin 2014. Il rappelle la jurisprudence relative aux décisions adoptées par des membres de cabinets ministériels et expose que Sylvie LAHY doit être maintenue à la cause parce qu'en décidant, le 19 décembre 2016, de transmettre sa demande au cabinet de la ministre de l'Environnement, elle s'est déclarée à tort incompétente, ce qui engagerait sa responsabilité personnelle, et qu'elle n'a donc pas examiné concrètement les documents composant le dossier de la décision du gouvernement alors que le Ministre-Président, dont elle est la directrice de cabinet, est compétent en tant que responsable de la chancellerie. Il estime qu'il y a donc bien deux parties adverses distinctes.

IV.2. Appréciation

La partie adverse est en règle générale la personne morale de droit public au nom de laquelle la décision attaquée est adoptée. Peut également être désignée en tant que partie adverse, l'autorité indépendante qui a adopté la décision attaquée ou qui a participé à son adoption.

En l'espèce, l'acte attaqué est désigné par le requérant comme la décision implicite de ne pas faire droit à sa demande de consultation de documents administratifs. Ni le secrétariat du gouvernement ni la chancellerie du Ministre-président ne disposent d'une indépendance fonctionnelle qui amènerait à considérer qu'ils agissent en tant qu'autorités administratives distinctes de la Région de Bruxelles-Capitale. Même s'il fallait suivre le requérant pour considérer que c'est à tort que sa demande a été renvoyée au cabinet de la ministre de l'Environnement, cette circonstance n'amènerait pas à conclure que la secrétaire du gouvernement a participé à l'adoption de l'acte attaqué. Il y a lieu de mettre la seconde partie adverse hors de cause.

V. Demande de désaveu et représentation de la partie adverse

V.1. Thèse de la partie requérante

Dans son mémoire en réplique, le requérant écrit ce qui suit :

« Suivant le mémoire en réponse déposé le 25 octobre 2017 pour les parties adverses par M^e LOMBAERT et autres, assistant et représentant la Région bruxelloise et M^{me} LAHY, il apparaît que la Région est représentée par son

Gouvernement, en la personne du Ministre-Président, Monsieur Rudi VERVOORT, poursuites et diligences de la Ministre de l'Environnement, M^{me} Céline FREMAULT. Or, nous l'avons vu *supra*, le secrétariat et la chancellerie de la RBC relèvent des compétences du Ministre-Président et c'est M^{me} Evelyne HUYTEBROECK qui, officiellement en tout cas, a demandé l'inscription du projet d'AGRBC Marconi à l'ordre du jour du Conseil de Gouvernement qui se serait tenu le vendredi 6 juin 2017. Dès lors, les poursuites et diligences que s'arrogue la Ministre FREMAULT ne résultent pas de l'exercice d'une compétence matérielle propre, ni d'un dossier qu'elle aurait introduit au secrétariat du Conseil de Gouvernement, elle ne peut agir dans ce dossier que pourvue d'un mandat du Conseil de Gouvernement. La partie requérante demande que soit déposée au dossier administratif la notification de la décision du Gouvernement donnant mandat à M^{me} FREMAULT d'assurer les poursuites et diligences requises dans l'affaire 221.546/XV-3344.

Quant à la représentation de la Région par avocat, soulignons que M^e LOMBAERT est l'avocat favori du cdH bruxellois [...]. La désignation de M^e LOMBAERT résulte manifestement d'une décision prise par M^{me} FREMAULT cdH. Or une telle désignation n'est pas valable parce que mandat *ad litem* aurait dû résulter d'une décision collégiale du GRBC prise en Conseil de Gouvernement et non par la seule grâce de la Ministre FREMAULT qui en outre n'est pas compétente matériellement et temporellement en l'espèce. La partie requérante demande également que la décision du Gouvernement prise dans le respect des règles en matière de marchés publics de services juridiques et de consultance, désignant M^e LOMBAERT comme avocat pour représenter la RBC, soit également déposée au dossier administratif.

Étant donné le caractère inquisitorial de la procédure d'instruction devant le Conseil d'État et de la nécessaire collaboration que les parties doivent prêter à celle-ci, l'administré doit simplement exposer, sans devoir en apporter la preuve formelle, en quoi consiste l'illégalité qu'il soupçonne et c'est à la partie adverse de prouver, en l'espèce, la régularité de sa représentation devant votre Haut Conseil.

Conclusion : À défaut de déposer les pièces demandées, s'agissant de pièces décisives retenues par la partie adverse, le mémoire en réponse déposé par M^e LOMBAERT et consorts doit être écarté et le présent mémoire en réplique être considéré comme contenant une demande de révision des arrêts n° 237.587 du 7 mars 2017 et n° 238.873 du 25 juillet 2017 ».

Par un courrier du 30 octobre 2018, il a formé une demande de désaveu visant à ce que le mémoire en réponse soit écarté des débats, les avocats qui l'introduisent n'étant pas, selon lui, valablement mandatés par la partie adverse.

Dans son dernier mémoire, il cite la doctrine selon laquelle le désaveu est une procédure tellement exceptionnelle que le règlement de procédure l'ignore et que, en l'absence de tout texte, seule compte l'expression dépourvue d'équivoque de

la volonté de désavouer. Il fait valoir que l'article 848 du Code judiciaire permet aux autres parties de demander le désaveu tant que la partie concernée n'a pas ratifié ni confirmé les actes accomplis en son nom, ce qui n'a pas été fait en l'espèce par la Région de Bruxelles-Capitale.

V.2. Appréciation

Les articles 848 et 849 du Code judiciaire disposent comme suit :

" Art. 848. Dans le cas où un acte de procédure aurait été accompli au nom d'une personne en l'absence de toute représentation légale sans qu'elle l'ait ordonné, permis ou ratifié, même tacitement, elle pourra demander au juge de le déclarer non avenu.

Il en sera de même des actes d'instruction accomplis et des décisions rendues ensuite de l'acte ainsi déclaré non avenu.

Les autres parties litigantes peuvent introduire les mêmes demandes à moins que la personne au nom de laquelle l'acte a été accompli ne le ratifie ou ne le confirme en temps utile.

Art. 849. Lorsque l'affaire est pendante devant le juge, au premier ou au second degré de juridiction, la demande en désaveu prévue à l'article 848 est formée selon les règles des interventions.

Si une voie de recours demeure ouverte, la demande en désaveu peut être introduite ensemble avec cette voie de recours.

Dans les autres cas, la demande en désaveu est formée ensemble avec la requête civile, comme il est dit à l'article 1134.

Toute demande en désaveu est communiquée au ministère public.

Le désavoué peut être condamné aux dommages-intérêts envers le demandeur et les autres parties".

Le Code judiciaire n'est pas applicable comme tel aux procédures devant le Conseil d'État, mais constitue le droit commun de la procédure auquel il convient de se référer en l'absence de disposition spécifique. Comme les autres juridictions, le Conseil d'État peut déclarer non avenu un acte de procédure qui aurait été accompli au nom d'une personne en l'absence de toute représentation légale sans qu'elle l'ait ordonné, permis ou ratifié, même tacitement.

Toutefois, l'introduction de la demande selon les règles des interventions, par une voie de recours ou par une requête civile, la communication au ministère public et la possibilité de condamner le désavoué à des dommages et intérêts qui sont prévues par l'article 849 du Code judiciaire sont incompatibles avec la procédure applicable devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Par conséquent, la demande de désaveu peut être introduite devant le Conseil d'État par tout écrit de procédure pourvu qu'il ait été adressé dans les formes et les délais requis par le règlement de procédure applicable. Il ne s'agit pas d'un moyen mais bien d'un incident qui ne peut mener qu'à la remise en cause d'un acte de

procédure ainsi qu'éventuellement des actes d'instruction accomplis et des décisions rendues ensuite de l'acte déclaré non avenu.

En l'espèce, le requérant est une « autre partie litigante » au sens de l'article 848, *in fine*, du Code judiciaire, et pouvait introduire une telle demande de désaveu. Il lui appartenait de le faire dans son mémoire en réplique, déposé le 15 décembre 2017. Introduite tardivement par un courrier du 30 octobre 2018 non prévu par le règlement de procédure, sa demande est irrecevable.

Quant à la représentation de la partie adverse, l'article 19, alinéa 6, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« Sauf preuve contraire, l'avocat est présumé avoir été mandaté par la personne capable qu'il prétend représenter ».

Cette présomption dispense l'avocat de justifier du mandat qui lui a été donné par son client. Il revient à la partie qui le conteste d'apporter à l'appui de cette contestation des éléments de nature à fournir la preuve contraire. En l'espèce, le requérant ne conteste pas l'existence, mais la validité de la désignation des avocats de la Région de Bruxelles-Capitale, partie adverse, par la ministre de l'Environnement. Cette contestation est étrangère à l'objet du recours.

Par conséquent, la partie adverse est valablement représentée à la procédure.

VI. Demandes de rectification ou de révision

VI.1. Thèse de la partie requérante

Dans la requête, le requérant sollicite la rectification de l'arrêt n° 237.857 du 7 mars 2017 car il estime que les parties n'étaient pas valablement représentées par leurs conseils et qu'elles doivent être réputées avoir acquiescé à la demande de suspension.

Dans le mémoire en réplique, il ajoute une demande de rectification de l'arrêt n° 238.873 du 25 juillet 2017, pour la même raison.

Dans son dernier mémoire, il indique que ces demandes sont « remplacées » par la demande de désaveu dont il est question au point V du présent arrêt.

VI.2. Appréciation

Le requérant a renoncé à ces demandes dans son dernier mémoire. Il n'y a donc plus lieu de statuer quant à ce.

VII. Moyen unique

VII.1. Thèses des parties

Le requérant prend un moyen unique « de la violation de l'article 32 de la Constitution, de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration, plus particulièrement son article 9, de l'obligation de motivation externe et adéquate par l'auteur de la décision implicite de rejet, du principe de bonne administration et d'administration raisonnable que constituent les principes de proportionnalité et du raisonnable, ainsi que le principe de précaution et de l'excès de pouvoir ». Il rappelle le caractère fondamental du droit d'accès aux documents administratifs et l'interprétation restrictive qu'il y a lieu de donner aux exceptions prévues par le législateur. Il considère qu'en l'espèce, l'exception prévue par l'article 10, § 2, 3°, de l'ordonnance précitée n'est pas concrètement motivée par la partie adverse. Il relève qu'on lui a refusé l'accès au dossier du conseil de gouvernement qu'il demandait, et qui ne fait pas partie du dossier relatif au permis d'environnement auquel il avait déjà eu accès.

Il cite ensuite l'avis de la commission d'accès aux documents administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après « la commission ») n° 158/16 du 26 janvier 2017 et affirme que le secret des délibérations concerne la manière dont les membres du conseil ont voté individuellement ou justifié leur vote ainsi que les groupes de travail inter-cabinets, mais que ne sont pas couverts notamment la note au gouvernement, l'ordre du jour, la notification de la décision prise, l'éventuel communiqué de presse et le transmis de l'arrêté pris au parlement.

La partie adverse répond que le moyen unique est partiellement irrecevable en ce qu'il est pris de l'article 32 de la Constitution, de l'article 9 de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration, des principes de proportionnalité et du raisonnable ainsi que du principe de précaution et de l'excès de pouvoir, à défaut d'indiquer en quoi ces droits et principes ont été violés.

Elle relève tout d'abord, quant à l'article 32 de la Constitution, que le droit à la publicité des documents administratifs n'est pas absolu et que l'ordonnance précitée prévoit notamment, en son article 10, § 2, 3°, une exception

considérée comme absolue lorsque la publicité porte atteinte au secret des délibérations du gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif régional ou auxquelles une autorité régionale est associée. Elle expose ensuite la portée de la demande d'accès du requérant du 9 juillet 2014 à la suite de laquelle la première partie adverse a donné accès, conformément à l'avis de la commission du 22 septembre 2014, au dossier complet de la demande de permis d'environnement mais pas aux documents relatifs aux délibérations du gouvernement qui ont précédé l'adoption de l'arrêté du 6 juin 2014.

Elle rappelle que la demande introduite par le requérant le 8 décembre 2016 fait suite à une précédente demande introduite le 9 juillet 2014, qui lui a permis d'obtenir l'accès au dossier complet de demande de permis d'environnement. Elle estime que la présente demande a le même objet, même si elle est rédigée différemment en ce qu'elle comporte une énumération non exhaustive des documents dont il souhaite prendre connaissance. Elle relève que l'acte attaqué est parfaitement fondé et motivé en ce qu'il distingue les documents relatifs à la demande de permis d'environnement, qui ont déjà été communiqués, et ceux relatifs à l'élaboration de la décision du gouvernement et aux discussions au sein de celui-ci, pour lesquels elle invoque l'exception visée par l'article 10, § 2, 3^o précité et l'avis de la commission rendu le 22 septembre 2014 sur la première demande. Elle cite également l'avis de cette instance en date du 26 janvier 2017.

Elle expose aussi, quant au principe de bonne administration de la motivation matérielle, qu'il ne lui imposait pas de fournir une justification raisonnable et objective de la décision dans l'*instrumentum*, mais qu'il requiert seulement que l'acte attaqué repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles et qui peuvent notamment se trouver dans le dossier administratif, ce qui est nécessairement le cas lorsque la décision est implicite. Selon elle, tel est bien le cas en l'espèce et l'affirmation du requérant, selon laquelle ces explications auraient dû lui être soumises par la secrétaire du gouvernement, n'y change rien. Elle affirme enfin que tous les documents ne tombant pas dans l'exception relative au secret des délibérations ont été communiqués au requérant et que les seuls qui ne l'ont pas été sont ceux énoncés par le requérant, mais ils touchent précisément à la délibération et à sa préparation et n'étaient donc pas communicables.

VII.2. *Appréciation*

Si dans l'énoncé du moyen unique le requérant affirme qu'il est pris de la violation de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration et plus particulièrement de son article 9, il expose ensuite que l'exception à l'article 10, § 2, 3^o, de cette ordonnance n'est pas motivée

concrètement. Le moyen est également pris du défaut de motivation adéquate et il vise ainsi le fait que toute décision doit reposer sur des motifs de droit pertinents et des motifs de fait exacts, pertinents et admissibles. Le moyen peut donc être interprété en ce sens que le requérant soutient que l'exception prévue par cette disposition est appliquée à tort. C'est en ce sens que la partie adverse y a d'ailleurs répondu.

L'article 10, § 2, précité, est rédigé comme suit :

« § 2. L'autorité administrative régionale ou non régionale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si la publicité porte atteinte :

[...]

3° au secret des délibérations du Gouvernement et autorités responsables relevant du pouvoir exécutif régional ou auxquelles une autorité régionale est associée ».

L'objectif poursuivi par le législateur en prévoyant cette exception est d'éviter que la discussion politique ne soit paralysée par la crainte d'une divulgation des opinions et des prises de position des parties au processus de décision. Il est ainsi considéré qu'elle ne pourrait être invoquée pour refuser l'accès au résultat d'un processus de décision ni aux documents préparatoires rédigés à l'appui de ce dernier et qu'il revient à l'autorité administrative de motiver la non-divulgation d'un document de manière concrète et pertinente.

Dans l'avis n° 158/16 qu'elle a émis le 26 janvier 2017, la commission d'accès aux documents administratifs relève qu'elle ne connaît pas la composition exacte du dossier soumis au gouvernement et qu'elle n'est dès lors pas en mesure de se prononcer sur d'éventuelles exceptions justifiant que certains documents ne soient pas mis à la disposition du demandeur. Elle observe que les documents relatifs à l'élaboration de la décision du gouvernement et aux discussions au sein de celui-ci sont couverts par l'exception visée à l'article 10, § 2, 3°, de l'ordonnance du 30 mars 1995 précitée.

Lorsque, comme en l'espèce, une autorité administrative rejette implicitement une demande de reconsidération, elle est censée s'approprier les motifs exposés dans la décision initiale, soit en l'espèce le courrier du 23 décembre 2016. Ce dernier précise que le requérant a eu accès au dossier complet du permis d'environnement et que les autres documents demandés sont couverts par l'article 10, § 2, 3°, de l'ordonnance du 30 mars 1995.

La partie adverse ne produit pas, dans le cadre de la présente procédure, en tant que pièces confidentielles, les documents dont elle a refusé la communication

au requérant. Elle n'affirme pas non plus que ces pièces n'existent pas. Le Conseil d'État ne peut donc vérifier si, comme l'acte attaqué l'indique, l'exception visée par la disposition précitée a légalement pu être considérée comme applicable à l'ensemble de ces documents en raison de leur nature, ou si certains d'entre eux pouvaient être communiqués sans dévoiler comment la délibération du gouvernement s'est formée.

La partie adverse n'établit dès lors pas la légalité du motif selon lequel les documents soustraits à la consultation sont couverts par l'exception qu'elle invoque.

Le moyen unique est fondé.

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

Article 1^{er}.

Sylvie LAHY est mise hors de cause.

Article 2.

La décision implicite de la Région de Bruxelles-Capitale rejetant la demande introduite par Pierre GOBLET le 8 décembre 2016 relative à la consultation du dossier du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 juin 2014 confirmant, après modification, le permis d'environnement délivré à la Société des transports intercommunaux de Bruxelles (STIB) pour l'exploitation d'un dépôt-atelier de trams sur le site Marconi à Uccle est annulée.

Article 3.

La Région de Bruxelles-Capitale supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le douze février deux mille vingt, par :

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Frédéric QUINTIN,

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN

Pascale VANDERNACHT