

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 254.052 du 21 juin 2022

A. 234.541/XV-4.851

En cause :

GOBLET Pierre,
ayant élu domicile chez
M^e Cyrille DONY, avocat,
avenue des Mélèzes, 31
1410 Waterloo,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Bruno LOMBAERT et
Sophie ADRIAENSSEN, avocats,
rue de Loxum, 25
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 13 septembre 2021, Pierre Goblet soumet une « demande d'injonction afin que la Région de Bruxelles-Capitale [...] l'autorise enfin à pouvoir consulter le dossier du conseil de Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 juin 2014 confirmant, après modification, le permis d'environnement délivré à la STIB pour l'exploitation d'un dépôt-atelier de tramways sur le site Marconi à Uccle et ce, sous peine d'astreinte ».

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Yves Delval, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 6 de l'arrêté royal du 2 avril 1991 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État en matière d'injonction et d'astreinte.

Par une ordonnance du 14 décembre 2021, les parties ont été convoquées à l'audience du 11 janvier 2022 et le rapport leur a été notifié.

M^{me} Elisabeth Willemart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Cyrille Dony, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Julia Simba, *loco* M^{es} Bruno Lombaert et Sophie Adriaenssen, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier 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

1. La demande concerne l'exécution de l'arrêt n° 247.044 du 12 février 2020 qui annule « 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 ».

L'arrêt n° 238.873 du 25 juillet 2017, rendu sur la demande de suspension, présente les faits comme suit :

« Par un courrier daté du 8 décembre 2016 adressé à la secrétaire du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et reçu le lendemain, Pierre Goblet demande, en application de l'article 8 de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration, de pouvoir consulter le dossier du conseil du Gouvernement du 6 juin 2014 pour son point relatif à l'arrêté déclarant recevables et non fondés les recours, dont celui du requérant, introduits à l'encontre de la décision du collège d'Environnement du 19 septembre 2011 confirmant le permis délivré à la STIB pour l'exploitation d'un dépôt de tramways, chaussée de Ruisbroeck, 52-54 à Uccle. Il précise qu'il demande d'avoir accès à une série de documents qu'il énumère, à savoir le courrier du ministre de l'Environnement demandant la convocation du gouvernement en urgence, la convocation de celui-ci et l'ordre du jour, la note adressée aux ministres et ses annexes, le procès-verbal du groupe de travail, le procès-verbal de la délibération et la notification de la décision prise ainsi que l'extrait du procès-verbal du conseil suivant approuvant cette délibération.

Par un courrier du 19 décembre 2016, il lui est répondu ce qui suit:

“ Le dossier de la chancellerie du Ministre-Président ne diffère pas du dossier en possession du cabinet de Madame la ministre de l’Environnement, auquel j’ai transmis votre courrier pour suivi diligent”.

Le requérant a considéré ce courrier comme une décision de rejet car il renvoie à la consultation d’un autre dossier et, par un courrier daté du 22 décembre 2016, a saisi la Commission régionale d’accès aux documents administratifs. Il précise dans son courrier :

“ Par application de l’article 20 de l’ordonnance précitée, je vous demande de m’entendre et d’émettre un avis favorable. Une demande de reconsidération adressée au chancelier/secrétaire du conseil de gouvernement est jointe”.

Par un courrier daté du 23 décembre 2016 du directeur de cabinet du ministre de l’Environnement, il est rappelé au requérant qu’il a déjà eu accès au dossier complet de la demande de permis d’urbanisme et qu’il ne peut être fait plus amplement droit à sa demande car les documents sur lesquels porte sa demande sont couverts par l’article 10, § 2, 3°, de l’ordonnance du 30 mars 1995 qui permet de refuser l’accès et la copie des documents qui portent atteinte au secret des délibérations du gouvernement. Ce courrier fait référence à une décision du 22 septembre 2014 de la Commission régionale d’accès aux documents administratifs qui concerne une précédente demande du requérant.

Dans un avis n°158/16 du 26 janvier 2017, la commission précitée estime, d’une part, que le recours du requérant est recevable mais que la décision de refus est le courrier du 23 décembre 2016 et pas celui du 9 décembre 2016 et, d’autre part, que “ne connaissant pas la composition exacte du dossier soumis au gouvernement, elle n’est pas en mesure de se prononcer concrètement sur d’éventuelles exceptions justifiant que certains documents ne soient pas mis à la disposition du demandeur”. Elle renvoie aux exceptions définies à l’article 10 de l’ordonnance du 30 mars 1995 mais observe néanmoins que “les pièces du dossier relatif au permis d’environnement qui ont déjà été communiquées au requérant en 2014 sont connues de lui et ne doivent pas lui être communiquées”. En ce qui concerne les documents relatifs à l’élaboration de la décision du gouvernement et aux discussions au sein de celui-ci, elle considère qu’ “ils sont couverts par l’exception visée à l’article 10, § 2, 3°, de l’ordonnance du 30 mars 1995 et ne peuvent pas être communiqués”.

Cet avis est resté sans suite dans le délai prévu à l’article 20, alinéa 3 de l’ordonnance précitée du 30 mars 1995 ».

2. L’arrêt n° 247.044 du 12 février 2020, précité, examine le moyen unique comme suit :

« 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°, 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 ».

3. Par un courrier du 25 mars 2021 adressé aux conseils de la partie adverse, le conseil du requérant la met en demeure de prendre une nouvelle décision en vue de lui permettre de consulter et de prendre copie du dossier du conseil de gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 juin 2014 confirmant le

permis d'environnement délivré à la STIB pour l'exploitation d'un dépôt-atelier de trams sur le site Marconi à Uccle.

4. Par un courrier du 27 mai 2021, dont l'objet est « votre demande du 8 décembre 2016 d'accès aux documents suite à l'arrêt n° 247.044 du 12 février 2020 du Conseil d'État », le ministre de l'Environnement de la partie adverse « en exécution de l'arrêt précité du 12 février 2020 » communique au requérant « les documents composant le dossier dont dispose la Région de Bruxelles-Capitale » et l'informe qu'il « s'agit des seuls documents relatifs à l'élaboration de la décision du gouvernement du 6 juin 2014 et aux discussions au sein de celui-ci, qui composent le dossier » et que tant la demande de convocation en urgence que le procès-verbal du groupe de travail sollicités n'existent pas. En outre, le ministre indique que le requérant a déjà eu accès au dossier complet de permis d'environnement, que les documents lui ont été communiqués par un courrier du 22 octobre 2014 et qu'il a été invité à consulter le dossier au cabinet de la ministre de l'Environnement par un courrier du 24 octobre 2014.

5. Par des courriers des 10 juin et 5 juillet 2021 adressés aux conseils de la partie adverse, le conseil du requérant réitère sa demande de prendre connaissance du dossier. Il indique, dans le premier courrier, qu'il n'a pas été autorisé à consulter directement le dossier du conseil de gouvernement de la partie adverse et que « les documents transmis le 28 mai 2021 émanent du cabinet de l'ex-Ministre Evelynne Huytebroeck ou sont des documents purement préparatoires voire des projets sans date ni signature ».

6. Par un courrier du 20 juillet 2021, le ministre de l'Environnement de la partie adverse répond au requérant que son courrier du 27 mai 2021 consiste en une nouvelle décision portant sur sa demande d'accès, en exécution de l'arrêt n° 247.044 prononcé le 12 février 2020, que cette décision l'autorisait à prendre connaissance du dossier, qu'une copie des documents sollicités y était jointe et qu'il avait ainsi obtenu copie de « tous les documents relatifs à l'élaboration de la décision du Gouvernement du 6 juin 2014 et aux discussions au sein de celui-ci ». Le ministre indique qu'il « estime avoir répondu pleinement à [la] demande d'accès formulée le 25 mars 2021, réitérée le 5 juillet dernier, et [s]'être ainsi conformé à l'arrêt précité du Conseil d'État ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses de la partie requérante

Après avoir rappelé les faits, depuis la demande initiale du 8 décembre 2016 adressée au Ministre-Président, jusqu'à l'arrêt du 12 février 2020, le requérant fait valoir que « sur la base de l'arrêt [...] du 12 février 2020, la partie adverse était, en tout état de cause, tenue d'adopter une nouvelle décision qui soit autorisait l'accès au dossier de la chancellerie du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale, soit justifiait concrètement en quoi l'accès au dossier pouvait être refusé en raison du secret des délibérations du gouvernement ». Il affirme qu'à la suite de « l'arrêt du 12 février 2020, la partie adverse n'a, en réalité, pris aucune nouvelle décision ».

Il estime que le courrier du ministre de l'Environnement du 27 mai 2021, répond de manière « particulièrement surprenante » à sa mise en demeure. Il observe que « contrairement à ce qui avait été affirmé précédemment, le ministre de l'Environnement n'a plus soutenu que certains documents seraient couverts par le secret des délibérations du gouvernement et il a fourni une copie de l'ensemble des documents figurant dans le dossier du cabinet de l'ex-ministre de l'Environnement, Madame Evelynne Huytebroeck, – documents qui, pour rappel, avaient déjà pu être consultés [...] en 2014... – en précisant que les autres documents sollicités [...] n'existeraient pas ».

Il rappelle ensuite la teneur des courriers des 10 juin et 20 juillet 2021.

De cette chronologie, il déduit les observations suivantes :

« Après avoir refusé l'accès au dossier complet durant plus de cinq ans et ne pas avoir accepté de revoir sa position lorsque le requérant a saisi Votre Conseil d'un recours en annulation contre la décision implicite lui refusant l'accès au dossier de la chancellerie du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale, la partie adverse prétend donc, si l'on comprend bien, qu'il n'y aurait désormais plus aucun document qui serait couvert par le secret des délibérations du gouvernement.

Si ce revirement d'attitude étonne, force est de constater qu'aux termes de ses courriers des 27 mai et 20 juillet 2021, la partie adverse a, en réalité, autorisé l'accès au dossier du cabinet du ministre de l'Environnement et a fourni des copies de documents émanant de ce dossier voire des documents purement préparatoires ou des projets sans date ni signature, ce qui ne répond absolument pas à la demande du requérant.

La partie adverse sait en effet pertinemment bien que le requérant ne cherche pas à avoir accès au dossier du cabinet de l'ex-ministre de l'Environnement – dossier que le requérant a déjà pu consulter en 2014 – mais bien au dossier de la chancellerie du Ministre-Président de la Région de Bruxelles- Capitale, lequel

contient la version officielle de tous les documents sur la base desquels le gouvernement a pris sa décision confirmant le permis délivré à la STIB pour l'exploitation d'un dépôt de tramways sur le site Marconi.

Transmettre des documents que le requérant connaît déjà ainsi que des documents préparatoires ou des projets en ignorant l'existence du dossier de la chancellerie du Ministre-Président, ne rencontre dès lors aucunement la demande du requérant ».

Il conclut que la partie adverse « n'a aucunement exécuté l'arrêt n° 247.044 du 12 février 2020, dès lors que l'accès au dossier de la chancellerie du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas été autorisé et n'a, en réalité, même pas été envisagé par la partie adverse ».

En conséquence, il formule la demande suivante, en application de l'article 36, §§ 1^{er} et 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État :

« Au vu de ce qui précède, le requérant sollicite de Votre Conseil qu'il fasse droit à la présente demande d'injonction et que, partant, il condamne la partie adverse à enfin autoriser le requérant à consulter et à prendre copie auprès de la Chancellerie du Ministre-Président du dossier du Conseil du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 juin 2014 pour son point confirmant, après modification, le permis d'environnement délivré à la STIB pour l'exploitation d'un dépôt-atelier de tramways sur le site Marconi à Uccle et ce, sous peine d'une astreinte de 1.000 EUR par jour de retard à compter du quinzième jour suivant la notification de l'arrêt de Votre Conseil ».

IV.2. Appréciation

L'article 36, § 1^{er} et 2 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, est rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Lorsque l'arrêt implique que l'autorité concernée prenne une nouvelle décision, la section du contentieux administratif, saisie d'une demande en ce sens, peut ordonner par cet arrêt que cette décision intervienne dans un délai déterminé. Elle peut l'ordonner par un arrêt ultérieur, pour autant que la partie à la requête de laquelle l'annulation a été prononcée ait, au préalable et par une lettre recommandée, mis l'autorité en demeure de prendre une nouvelle décision et qu'au moins trois mois se soient écoulés depuis la notification de l'arrêt en annulation.

Lorsque la nouvelle décision à prendre résulte d'une compétence liée de la partie adverse, l'arrêt se substitue à celle-ci.

Lorsque son arrêt implique que l'autorité concernée s'abstienne de prendre une décision, la section du contentieux administratif, saisie d'une demande en ce sens, peut lui ordonner une telle obligation d'abstention.

§ 2. Si la partie adverse concernée ne remplit pas l'obligation imposée en vertu du paragraphe 1^{er}, la partie à la requête de laquelle l'annulation a été prononcée peut demander à la section du contentieux administratif d'imposer une astreinte à cette autorité ou de lui ordonner, sous peine d'une astreinte, de retirer la décision

qu'elle aurait prise en violation de l'obligation d'abstention découlant de l'arrêt d'annulation.

La section du contentieux administratif peut fixer l'astreinte soit à un montant global soit à un montant par unité de temps ou par infraction. »

L'injonction que le Conseil d'État peut ordonner en application de cette disposition concerne uniquement l'obligation pour l'autorité concernée de prendre une décision dans un délai déterminé ou l'interdiction d'en prendre. Cette injonction ne peut aller jusqu'à imposer les modalités selon lesquelles la réfection de l'acte annulé doit intervenir. Or, le requérant ne sollicite pas que la partie adverse statue dans un délai déterminé mais que le Conseil d'État lui enjoigne de lui permettre de consulter et de prendre copie d'un dossier auprès de la chancellerie du Ministre-Président.

Pour ce motif, déjà, la demande d'injonction est irrecevable.

Par ailleurs, le courrier du 27 mai 2021 de la partie adverse précise qu'il est une réponse à la demande d'accès à des documents administratifs formulée par le requérant et communique de nouveaux documents « à la suite » et « en exécution » de l'arrêt ayant ordonné l'annulation. Le fait que ce courrier ne satisfait pas le requérant n'empêche pas que l'autorité a déjà pris une nouvelle décision à la suite de l'arrêt n° 247.044, précité.

La demande d'injonction et la demande d'astreinte qui en est l'accessoire sont, en conséquence, irrecevables.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite, dans sa note d'observations, l'octroi d'une indemnité de procédure de 700 euros.

L'article 18 de l'arrêté royal du 2 avril 1991 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État en matière d'injonction et d'astreinte rend applicable aux demandes d'injonction notamment l'article 84/1 du Règlement général de procédure. Ce dernier permet une demande d'indemnité de procédure dans tout acte de procédure ou par une note de liquidation des dépens. L'indemnité de procédure est donc également prévue pour une demande d'injonction et d'astreinte.

Il y a lieu de faire droit à la demande de la partie adverse.

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

Article 1^{er}.

La demande d'injonction et d'astreinte est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 21 juin 2022, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht