

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 255.899 du 24 février 2023

A. 235.089/XV-4900

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 25 novembre 2021, Pierre Goblet demande l'annulation « d'une part, de la décision du 27 mai 2021 du ministre de la Région de Bruxelles-Capitale en charge de l'Environnement – confirmée le 20 juillet 2021 – aux termes de laquelle un accès aurait prétendument été donné au 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 situé chaussée de Ruisbroeck, 52-54 à Uccle, et, d'autre part, de la décision implicite de rejet de la demande du 25 mars 2021 visant à pouvoir consulter et prendre copie du 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 situé chaussée de Ruisbroeck, 52-54 à Uccle ».

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 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 15 septembre 2022, les parties ont été convoquées à l'audience du 11 octobre 2022 et le rapport leur a été notifié.

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

M^e Cyrille Dony, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e 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. Par un courrier daté du 8 décembre 2016 adressé à la secrétaire du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et reçu le lendemain, le requérant 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 introduits, par lui notamment, 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 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 ainsi que 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.

2. 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. ».

3. Considérant ce courrier comme une décision de rejet, le requérant saisit la Commission régionale d'accès aux documents administratifs par un courrier daté du 22 décembre 2016. Il précise ce qui suit 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 ».

4. Par un courrier daté du 23 décembre 2016, le directeur de cabinet du ministre de l'Environnement répond comme suit à la demande qui lui a été transmise :

« [...] (1) Vous avez déjà introduit une demande similaire en juillet 2014.
(2) Le 22 septembre 2014, la commission régionale d'accès aux documents administratifs, après avoir rappelé que conformément à l'article 10, § 2, 3°, de l'ordonnance du 30 mars 1995, la Région de Bruxelles-Capitale peut refuser l'accès et la copie des documents qui portent atteinte au secret des délibérations du Gouvernement et autorités responsables relevant du pouvoir exécutif régional ou auxquelles une autorité régionale est associée et que dès lors seuls ces documents, s'ils sont de nature à indiquer comment la délibération s'est formée ou quelles positions les membres du Gouvernement ont adoptées, pourraient être soustraits à la publicité a décidé que les services du Gouvernement étaient tenus de laisser accès au requérant au dossier complet de demande de permis d'environnement, base de l'arrêté du 6 juin 2014, précité, et que lesdits services étaient tenus de délivrer au requérant copie desdits documents.
(3) Divers documents vous ont été communiqués par courrier du 22 octobre 2014.
(4) Vous avez été invité, par lettre du 24 octobre 2014, à venir consulter le dossier au cabinet de l'actuelle ministre de l'Environnement.
(5) Vous avez par ailleurs pu consulter ces documents dans le cadre du recours en annulation introduit contre l'arrêté du 6 juin 2014, précité, recours qui a été déclaré irrecevable à défaut d'intérêt par un arrêt n° 233.327 du 18 décembre 2015.
(6) Nous considérons enfin, à l'instar de la Commission régionale d'accès aux documents administratifs, que les documents sur lesquels porte votre demande et auxquels vous n'avez pu avoir accès sont couverts par l'article 10, § 2, 3°, de l'ordonnance du 30 mars 1995, précité.
Par les motifs qui précèdent, nous estimons par conséquent qu'en ce qui nous concerne, il ne peut être fait plus amplement droit à votre demande.
[...] ».

5. Dans un avis n° 158/16 du 26 janvier 2017, la Commission d'accès aux documents administratifs considère que la décision de refus est le courrier du

23 décembre 2016 et non celui du 9 décembre 2016. Elle estime 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 » et elle renvoie aux exceptions définies à l'article 10 de l'ordonnance du 30 mars 1995. Elle observe toutefois 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 » et 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 et ne peuvent pas être communiqués ».

6. Le 20 février 2017, le requérant introduit une demande de suspension d'extrême urgence contre « la décision implicite de rejet par la partie adverse [...] 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 ». Cette affaire est enrôlée sous le numéro de rôle A.221.546/XV-3344.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée par l'arrêt n° 237.587 du 7 mars 2017.

7. Par une requête introduite le 31 mars 2017, le requérant poursuit la suspension et l'annulation de la même décision implicite de rejet, demande la rectification de l'arrêt n° 237.587 précité et demande que le Conseil d'État impose une astreinte de 1000 euros par jour de retard à compter du prononcé de l'arrêt de suspension.

La demande de suspension, la demande de rectification et la demande d'astreinte ont été rejetées par l'arrêt n° 238.873 du 25 juillet 2017.

Par l'arrêt n° 247.044 du 12 février 2020, 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 STIB pour l'exploitation d'un dépôt-atelier de trams sur le site Marconi à Uccle est annulée.

L'arrêt est notamment motivé comme suit :

« 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 ».

8. 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.

9. 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.

Il s'agit du premier acte attaqué.

Le requérant expose que cette décision ne rencontre pas la demande qu'il a formulée le 25 mars 2021. Il identifie le second acte attaqué comme la décision implicite de rejet de cette demande.

10. 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 Evelyne Huytebroeck ou sont des documents purement préparatoires voire des projets sans date ni signature ».

11. 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. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le recours est manifestement irrecevable.

V. Examen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant expose qu'il a introduit plusieurs recours afin de contester le permis d'environnement qui a été délivré à la STIB pour l'exploitation d'un dépôt-atelier de tramways sur le site Marconi à Uccle. Il rappelle que le Conseil d'État a rejeté l'ensemble des recours qu'il a introduits, hormis le recours en annulation qui a donné lieu à l'arrêt n° 247.044 du 12 février 2020. Il estime que cet arrêt est fondamental, parce qu'il confirme que l'accès au dossier du conseil du gouvernement du 6 juin 2014 lui a été refusé sans motif valable. Selon lui, dans la mesure où il n'a pas pu consulter ce dossier, il « n'a pu exercer son droit de recours que sur la base des pièces auxquelles la partie adverse a bien voulu lui donner accès ».

Le requérant déduit des réponses successives de la partie adverse que « dans la mesure où, par deux fois, la partie adverse a confirmé l'existence du dossier de la Chancellerie, elle ne peut sérieusement prétendre désormais que ce dossier n'existerait pas ou, à tout le moins, que celui-ci serait composé des mêmes pièces que celles contenues dans le dossier de l'ex-ministre de l'Environnement ».

Il estime que « dès lors que le dossier du conseil du gouvernement du 6 juin 2014 existe bel et bien mais est dissimulé par la partie adverse, [il] a intérêt au recours dans la mesure où la consultation du dossier en question serait de nature à permettre au requérant de solliciter, le cas échéant, la révision des nombreux arrêts prononcés dans le cadre du permis d'environnement délivré à la STIB pour l'exploitation d'un dépôt de tramways, sur le site Marconi à Uccle et/ou à solliciter la réparation du préjudice subi en raison du refus de la partie adverse de donner accès au dossier en cause ».

Il soutient que les pièces qui lui ont été transmises le 27 mai 2021 ne répondent pas à sa demande et qu'il a dès lors introduit une demande d'injonction avec astreinte, pour contraindre la partie adverse d'autoriser l'accès au dossier de la chancellerie du Ministre-Président. Il précise qu'il introduit le présent recours « dans l'hypothèse où la demande d'injonction et d'astreinte serait rejetée ».

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse indique, notamment, ce qui suit :

« 21. La nouvelle décision adoptée le 27 mai 2021 reprend mot pour mot la demande formulée par la partie requérante avec, en annexe, l'ensemble des documents relatifs au dossier du conseil de gouvernement du 6 juin 2014, ainsi que les documents repris spécifiquement dans la demande de la partie requérante (pièce n° 12 du dossier administratif).

Pour rappel, ont été transmis à la partie requérante :

- la note au conseil de gouvernement adressée par la ministre de l'Environnement à ses collègues avec toutes ses annexes du 6 juin 2014 ;
- l'ordre du jour du conseil des ministres de la Région de Bruxelles-Capitale du vendredi 6 juin 2014 ;
- le procès-verbal du conseil des ministres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du vendredi 6 juin 2014 ;
- la décision adoptée par la Région de Bruxelles-Capitale concernant les différents recours qui avaient été introduits ; et
- le plan du site Marconi.

Il s'agit, comme précisé dans la décision d'autorisation d'accès, des seuls documents relatifs au "dossier du conseil de gouvernement du vendredi 6 juin 2014 pour son point relatif à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déclarant les recours introduits [...] recevables et non fondés".

Lorsque plusieurs autorités sont auteurs d'une décision, chacune d'elles est tenue de disposer d'une copie. En l'espèce, les documents en question se rapportent à une décision de la Région de Bruxelles-Capitale et, de la même manière, des copies sont en possession des différents représentants ayant participé à leur élaboration. Les documents communiqués à la partie requérante ne sont donc rien d'autre que des copies du dossier qui se trouve à la chancellerie du ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale...

22. Par ailleurs, afin de pouvoir consentir à une demande d'accès à certains documents administratifs, l'autorité concernée doit bien entendu disposer de ces documents. Une autorité n'est effectivement pas en mesure de transmettre un document qui n'existe pas.

C'est la raison pour laquelle la nouvelle décision précise expressément qu'elle ne peut pas accéder à la demande de la partie requérante concernant les documents suivants :

- le courrier de la ministre de l'Environnement demandant la convocation du gouvernement en urgence pendant la période d'affaires courantes ;
- le procès-verbal du groupe de travail ».

Dans son mémoire en réplique, le requérant expose notamment que « compte tenu des affirmations de la partie adverse faisant l'objet des points 21 et 22 de son mémoire en réponse, [il] estime que la demande de communication des pièces du dossier du conseil de Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 juin 2014 du jour a été satisfaite ». Il soutient cependant qu'au vu de ces pièces, « l'arrêté du 6 juin 2014 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale [...] est un faux ».

Dans le dispositif de son mémoire en réplique, il demande :

- « - de déclarer le présent recours en annulation recevable mais désormais sans objet dès lors qu'aux termes de son mémoire en réponse et à l'examen du dossier administratif, il apparaît que le dossier de la Chancellerie du Ministre-Président contient les mêmes documents que ceux communiqués par le Ministre Alain Maron ;
- de constater que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 juin 2014 dont question à la présente cause est un faux public et de dénoncer cette situation au Parquet ».

À l'audience, le requérant fait valoir que sa demande n'a plus d'objet, mais qu'il conserve un intérêt au recours parce que le faux doit, selon lui, être dénoncé. Il précise ne pas avoir déposé de plainte à ce sujet.

V.2. Appréciation

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt

requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

En l'espèce, le requérant admet, dans son mémoire en réplique, que sa demande a été satisfaite, si bien que selon lui le recours est devenu sans objet. Il ressort de ses affirmations qu'une éventuelle annulation n'aura pas d'effet utile. Le requérant n'a, dès lors, pas intérêt au recours qui est ainsi irrecevable.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

En ce qui concerne la demande de dénonciation de faux public au parquet, l'article 29, § 1^{er}, du Code d'instruction criminelle, dispose comme il suit :

« Toute autorité constituée, tout fonctionnaire ou officier public et, pour le secteur des prestations familiales, toute institution coopérante au sens de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la charte" de l'assuré social qui, dans l'exercice de ses fonctions acquerra la connaissance d'un crime ou d'un délit, sera tenu de donner avis sur-le-champ au procureur du Roi près le tribunal dans le ressort duquel ce crime ou ce délit aura été commis ou dans lequel l'inculpé pourrait être trouvé, et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.
[...] »

Il ne résulte pas de cette disposition qu'il appartiendrait au Conseil d'État d'instruire lui-même l'allégation de faux en écriture formulée par le requérant, aux fins de « dénoncer » la situation au Parquet.

Le Conseil d'État est sans compétence, *a fortiori* dans le cadre d'un recours irrecevable à défaut d'intérêt, pour rechercher, sur la base des pièces produites par les parties, si les éléments constitutifs d'une infraction sont réunis, afin d'en aviser le Parquet.

La demande est rejetée.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande, tout en indexant ce montant conformément à l'arrêté ministériel du 22 juin 2022 relatif à l'indexation de l'indemnité de procédure visée à l'article 67 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 24 février 2023, par :

Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Élisabeth Willemart