CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

À R R ÊT

n^o 263.031 du 23 avril 2025

A. 243.416/VI-23.191

En cause : **la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles**, en abrégé « **STIB** »,
ayant élu domicile chez
M^es Lore DERDEYN et Jeffrey ROEGIERS, avocats,
avenue du Port 86c bte 113
1000 Bruxelles,

contre :

1. **la Région de Bruxelles-Capitale**,
représentée par son gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^es Clémentine CAILLET, Clémence LECOMTE et Caroline JORET, avocates,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

2. **la Commission d'accès aux documents Administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale**, en abrégé « **CADA** ».

Requérante en intervention :

l'association sans but lucratif LIGUE DES DROITS HUMAINS,
ayant élu domicile chez
M^e Ronald FONTEYN, avocat,
rue de Florence 13
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 6 novembre 2024, la société des transports intercommunaux de Bruxelles (STIB) demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision n° 674.24 du 21 octobre 2024 de la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une requête introduite le 29 novembre 2024, l'ASBL Ligue des droits humains demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

Le droit visé à l'article 70 du règlement général de procédure a été acquitté par la requérante en intervention.

M. Constantin Nikis, Premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 20 février 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 mars 2025 et le rapport a été notifié aux parties.

Par un courrier du 10 mars 2025, l'affaire a été remise à l'audience du 25 mars 2025.

M^me^ Florence Piret, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

M^es^ Jeffrey Roegiers et Sean Fagnoul, avocats, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Pierre Slegers, *loco* M^es^ Clémentine Caillet, Clémence Lecomte et Caroline Joret, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Ronald Fonteyn, avocat, comparaissant pour la requérante en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, Premier auditeur au Conseil d'État, 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. Exposé des faits utiles

1. Le 19 juin 2024, la requérante en intervention demande à la partie requérante d'obtenir une copie informatisée des documents suivants :

« a) la liste et l'emplacement des caméras fixes installées dans des espaces ouverts et fermés accessibles au public en Région de Bruxelles-Capitale, en particulier dans les stations, ainsi que les analyses d'impact associées ;

b) les documents relatifs aux marchés publics (appels d'offres, cahiers de charges, documents d'attribution, contrats signés pour l'ensemble des marchés passés, dans le cas des marchés classiques et des accords-cadres) concernant les systèmes de surveillance (ex: caméras fixes et mobiles, visuelles et/ou thermiques, drones et *bodycams*, ANPR, commutateurs et logiciels, *etc*.) acquis depuis 2000, conformément à la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics et de l'arrêté royal du 30 juin 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques ».

2. En l'absence de réponse de la partie requérante, la requérante en intervention introduit, le 14 août 2024, un recours auprès de la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale (CADA).

Le recours est transmis à la partie requérante le même jour.

3. Dans une note jointe à un courriel du 23 août 2024, la partie requérante demande que le recours de la requérante en intervention soit rejeté.

La partie requérante annonce également dans ce courriel que la CADA recevra « un *e-mail* dans la foulée de celui-ci, issu de la plateforme en ligne Ansarada, qui [lui] permettra, après inscription, de consulter les documents auxquels [elle demande] l'accès ».

4. Par une décision du 21 octobre 2024, la CADA déclare le recours introduit par la requérante en intervention recevable et fondé dans la mesure qui suit :

« Conformément à l'article 25, § 1er, alinéa 3, 1°, des D.O.C., la Commission enjoint à la partie adverse de communiquer à la partie requérante, au plus tard le 6 novembre 2024 :

- le document intitulé « *listing* cam zones publiques V052024 » ;

  => Dans l'hypothèse où la connaissance du numéro d'identifiant des caméras permettrait la facilitation d'infractions, cette donnée pourra être caviardée par la partie adverse dans la version du document qui sera divulgué à la partie requérante ;

- les analyses d'impact afférentes aux caméras énumérées dans le *listing* précité ;

  => Dans l'hypothèse où ces analyses d'impact contiennent des données plus précises que celles contenues dans le listing précité – par exemple, des plans ou schémas permettant de connaître l'emplacement exact des caméras, dans indications quant à leur orientation, ou quant aux angles morts éventuels – ou des données dont la divulgation pourrait compromettre la sécurité publique, de telles données, dont la divulgation pourrait faciliter la commission ou la planification d'infractions, pourront le cas échéant être caviardées par la partie adverse dans la version des documents à transmettre à la requérante ;

- pour autant qu'elle dispose toujours de ces documents pour ceux datant de plus de dix ans, les documents relatifs aux marchés publics (appels d'offres, cahiers de charges, documents d'attribution, contrats signés pour l'ensemble des marchés passés, dans le cas des marchés classiques et des accords-cadres) concernant les systèmes de surveillance (ex: caméras fixes et mobiles, visuelles et/ou thermiques, drones et *bodycams*, ANPR, commutateurs et logiciels, *etc*.) acquis depuis 2000, conformément aux législations relatives aux marchés publics ;

  => Dans l'hypothèse où ces documents comportent des mentions protégées par le secret des affaires, ces mentions pourront le cas échéant être caviardées dans la version des documents à transmettre à la requérante.

Si, au terme du délai précité, ces documents n'ont pas été transmis à la partie requérante, celle-ci est invitée à en informer la Commission, laquelle peut, conformément à l'article 25, § 1er, alinéa 3, 2°, des D.O.C., les lui communiquer elle-même ».

Il s'agit de l'acte attaqué, qui contient notamment les motifs suivants :

« III. Sur le fond

1) Quant à la liste et l'emplacement des caméras fixes installées dans des espaces ouverts et fermés accessibles au public

10. Au sujet de ce premier volet de la demande, la partie adverse soutient qu'elle devrait être rejetée en vertu de l'article 19, § 2, des D.O.C., en ce que la publicité ne l'emporterait pas sur la protection des intérêts de sécurité publique.

La partie adverse soutient que "la divulgation de la liste et l'emplacement de toutes les caméras de la STIB porterait directement et irrémédiablement atteinte aux intérêts de sécurité publique dont est chargée la STIB. Ces informations sont sensibles et ne peuvent en aucun cas tomber entre les mains de personnes malintentionnées. Il en va de la sécurité du personnel de la STIB, de ses usagers, ainsi que de toute personne pouvant circuler sur le réseau STIB ou la voie publique à proximité. De manière générale, il n'est pas envisageable que de telles informations ne soient plus contrôlées ou contrôlables par leur exploitant. Cela vaut d'autant plus que la divulgation de ces données rendrait la politique sécurité de la STIB vulnérable (voire inopérante) et il ne serait plus possible de faire marche arrière en modifiant la situation sur le terrain".

11. Le document communiqué à la Commission par la partie adverse intitulé "*listing* cam zones publiques V052024" comporte une liste de caméras ainsi que les informations suivantes :
- L'identifiant de la caméra ;
- Le nom de la station et son emplacement dans la station, par exemple : "Mezzanine", "*Lift*", "Voie 1", "Voie 2", *etc.* ;
- Les finalités de l'utilisation de la caméra, à savoir : "Prévenir, constater ou déceler un fait de nature infractionnelle, une incivilité ou une atteinte à l'ordre public dans les installations gérées et/ou exploitées par la STIB", "Augmenter et assurer le sentiment de sécurité du personnel et de la clientèle", "Protéger les biens de l'entreprise, tant les biens meubles qu'immeubles en possession de l'entreprise, ainsi que les biens se trouvant à l'intérieur de l'entreprise", "Garantir et assurer la sécurité et la santé de toutes les personnes présentes dans les installations générées par la STIB", "Assurer la bonne exploitation du réseau".

Ce document ne renseigne pas, notamment :

- L'emplacement précis de la caméra. Seul le local est indiqué : en mezzanine, dans un lift, sur une voie, etc. Il n'y a pas de plan ou de schéma indiquant son emplacement exact dans la pièce ou dans l'espace concerné ;
- L'orientation de la caméra.

12. Il est incontestable que l'une des finalités essentielles de ces caméras vise la protection de la sécurité publique.

La question se pose donc de savoir si la divulgation de cette liste de caméras, avec mention de leur emplacement approximatif, compromettrait ou risquerait de compromettre cette finalité de protection de la sécurité publique.

Plus spécifiquement, la question se pose de savoir si la possession de telles informations par des personnes mal intentionnées pourrait leur faciliter la planification ou la commission d'infractions, ou pire encore, d'attentats terroristes. Afin de répondre à cette question, la Commission observe que :
- En vertu de l'article 5, § 1er, de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, la partie adverse a d'ores et déjà l'obligation d'avertir le public de la présence de caméras de surveillance dans un lieu déterminé, au moyen d'un pictogramme représentant une caméra de surveillance. Il est donc d'ores et déjà possible pour tout un chacun de savoir dans quelles stations, locaux, et véhicules gérés par la partie adverse, se trouvent des caméras de surveillance : il s'agit de tous les lieux où ledit pictogramme est apposé ;
- Le "*listing* cam zones publiques V052024" comporte certes des informations complémentaires. Il renseigne, par exemple, le nombre de caméras en présence dans un même local ou dans une même aire (par exemple, dans une mezzanine, sur une voie, *etc*.) ;
- Toutefois, ce *listing* ne permet pas de connaître l'emplacement exact de chaque caméra dans une même aire ou dans un même local. Il n'y a pas de plans ou de schémas permettant d'identifier l'emplacement précis de chaque caméra ;
- Ce document ne renseigne pas non plus l'orientation de chaque caméra ou même son cadrage précis.

Ce document ne permet donc pas de déceler quels sont les éventuels angles morts.

Il permet, certes, par déduction, de déceler quels sont les lieux où il n'y a pas de caméras. Mais il est déjà possible de se procurer cette information de par la circonstance que les lieux où des caméras sont présentes comportent un pictogramme annonçant une surveillance par caméra. *A contrario*, donc, les lieux ne comportant pas un tel pictogramme sont réputés ne pas être dotés de caméras.

La Commission n'aperçoit donc pas quelles sont les informations contenues dans ce document qui permettraient à une personne mal intentionnée de faciliter la commission ou la planification d'une quelconque infraction, aussi grave soit-elle.

Dans l'hypothèse où la connaissance du numéro d'identifiant des caméras permettrait la facilitation d'infractions de type informatique (par exemple, un *hacking* des caméras), dans ce cas, cette donnée pourrait le cas échéant être caviardée dans le document qui serait éventuellement divulgué à la partie requérante.

13. La Commission relève encore que dans une décision n° 257 du 13 décembre 2022, la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région wallonne a considéré qu'en raison des mesures de publicité prévues par la loi, notamment par la loi du 21 mars 2007 précitée, la liste reprenant la localisation des caméras de surveillance de la Ville de Mouscron est un document qui ne peut être couvert par le secret.

14. C'est au regard des considérations qui précèdent qu'il convient d'apprécier les arguments de la partie adverse.

Cette dernière indique d'abord que "la divulgation de la liste et l'emplacement de toutes les caméras de la STIB porterait directement et irrémédiablement atteinte aux intérêts de sécurité publique dont est chargée la STIB. Ces informations sont sensibles et ne peuvent en aucun cas tomber entre les mains de personnes malintentionnées. Il en va de la sécurité du personnel de la STIB, de ses usagers, ainsi que de toute personne pouvant circuler sur le réseau STIB ou la voie publique à proximité".

Les exceptions à la publicité de l'administration sont d'interprétation stricte. Or, ces affirmations sont très générales et ne permettent pas à la Commission d'appréhender quels sont les risques concrets encourus en matière de sécurité publique en cas de divulgation du *listing* litigieux à la partie requérante.

La partie adverse ne soutient pas, ni *a fortiori* ne démontre que la prise de connaissance de ce document par une personne mal intentionnée lui faciliterait la commission ou la planification d'une quelconque infraction, d'un quelconque degré de gravité.

Or, il vient d'être constaté que ce document ne permet pas, par exemple, de déceler les angles morts.

La partie adverse ajoute que "De manière générale, il n'est pas envisageable que de telles informations ne soient plus contrôlées ou contrôlables par leur exploitant. Cela vaut d'autant plus que la divulgation de ces données rendrait la politique sécurité de la STIB vulnérable (voire inopérante) et il ne serait plus possible de faire marche arrière en modifiant la situation sur le terrain".

De telles considérations sont à nouveau très générales. La divulgation à la partie requérante d'un document comportant la liste et l'emplacement approximatif de caméras de surveillance :
- ne prive pas la partie adverse de son contrôle quant aux informations y contenues ;
- n'empêche pas la partie adverse de modifier, à l'avenir, les emplacements des caméras de surveillance.

La partie adverse reste donc libre de modifier à l'avenir le contenu de ce document, nonobstant la communication de sa version actuelle à la partie requérante.

15. Il résulte de tout ce qui précède que la requérante est fondée à obtenir copie du document intitulé "*listing* cam zones publiques V052024".

Dans l'hypothèse où la connaissance du numéro d'identifiant des caméras permettrait la facilitation d'infractions (notamment de type informatique), cette donnée pourra être caviardée par la partie adverse dans le document qui sera divulgué à la partie requérante.

16. La requérante sollicite également la production des analyses d'impact associées aux caméras.

À ce sujet, la partie adverse invoque le même motif de refus : "Ces analyses permettraient en effet d'apprendre, indirectement, la liste et l'emplacement des caméras de sécurité. La STIB ne peut donc pas non plus donner de suite favorable à cette demande, qui doit être rejetée par la CADA".

La partie adverse n'a communiqué à la Commission aucun document relatif à une ou plusieurs analyses d'impact.

La question se pose donc de savoir si de tels documents existent. Il semble que tel soit bien le cas, puisque la partie adverse ne nie pas leur existence, mais indique au contraire que de telles analyses "permettraient en effet d'apprendre, indirectement, la liste et l'emplacement des caméras de sécurité".

Dès lors que ces analyses d'impact existent, la partie adverse était tenue de les communiquer à la Commission, en vertu de l'article 28, § 1er, des D.O.C., ce qu'elle n'a pas fait.

En tout état de cause, le motif de refus avancé par la partie adverse n'est pas fondé : dès lors qu'il a été décidé que le document intitulé "*listing* cam zones publiques V052024" ne contient pas de données dont la divulgation pourrait entraîner une menace pour la sécurité publique, il doit en aller de même des analyses d'impact.

Dans l'hypothèse où ces analyses d'impact, qui n'ont pas été portées à la connaissance de la Commission, contiennent des données plus précises que celles contenues dans le *listing* précité – par exemple, des plans ou schémas permettant de connaître l'emplacement exact des caméras, dans indications quant à leur orientation, ou quant aux angles morts éventuels – dans ce cas, de telles données, dont la divulgation pourrait faciliter la commission ou la planification d'infractions, pourraient le cas échéant être caviardées par la partie adverse dans les documents à transmettre à la requérante.

2) Quant aux documents relatifs aux marchés publics concernant les systèmes de surveillance acquis depuis 2000

17. Au sujet de ce second volet de la demande, la partie adverse développe l''argumentation suivante :
- à titre principal, la demande de la requête serait formulée de manière trop générale au sens de l'article 19, § 1er, 4°, des D.O.C. ;
- à titre subsidiaire, la partie adverse invoque la confidentialité et le secret des affaires, sur pied de l'article 19, § 2, 7°, des D.O.C. ;
- à titre plus subsidiaire, la partie adverse soutient qu'il est possible qu'elle ne dispose plus de certains dossiers, compte tenu du délai de conservation fixé à 10 ans.

18. À titre liminaire, la Commission observe que la partie adverse lui a communiqué les documents afférents à deux marchés publics, conclus en 2020, et attribués respectivement à la société STRABAG et à la société LUMINATOR.

La partie adverse n'a pas précisé à la Commission s'il s'agit des deux seuls marchés publics correspondant à l'objet de la demande.

La partie adverse soutient certes que la demande serait trop générale, et trop vaste quant à sa portée sur le plan temporel. Elle affirme qu'il "est possible (*sic*.) que la STIB ne dispose plus de certains dossiers".

Toutefois, il revient à la partie adverse de vérifier si, oui ou non, elle dispose des documents faisant l'objet de la demande. Elle ne peut se contenter de ne communiquer qu'une partie des documents visés par la demande, au motif qu'il "est possible" qu'elle ne dispose plus de certains documents.

De deux choses l'une :
- soit la partie adverse ne dispose pas ou plus de certains documents visés par la demande, et il lui revient de l'indiquer clairement à la Commission, et non pas seulement de faire des suppositions. Dans cette hypothèse, il est constant que la publicité administrative se rapporte uniquement à des documents ou informations existants qui sont détenus par une autorité administrative. Il ne peut être attendu de celle-ci qu'elle communique des documents qui ne sont pas

en sa possession ou soit, en vertu des obligations de publicité passive, tenue d'établir des documents ;
- soit la partie adverse dispose toujours de l'intégralité des documents visés par la demande, et dans ce cas il lui revient de les communiquer intégralement à la Commission en vertu de l'article 28, § 1er, des D.O.C. Elle ne peut se contenter d'indiquer qu'il est "possible" qu'elle n'en dispose plus.

C'est au regard de ces considérations préalables que la Commission appréciera les arguments invoqués par la partie adverse.

19. À titre principal, la partie adverse soutient que la demande serait formulée de manière trop générale, en ce que "cette demande ne vise pas un marché en particulier et il n'est dès lors pas possible à la STIB d'y réserver une suite favorable. Il n'est en effet pas possible pour la STIB de savoir de quel marché il est question (ni même de quel type de marché il s'agit – fournitures ou services)".

Cette argumentation ne peut être suivie.

La demande est ainsi formulée : "les documents relatifs aux marchés publics (appels d'offres, cahiers de charges, documents d'attribution, contrats signés pour l'ensemble des marchés passés, dans le cas des marchés classiques et des accords-cadres) concernant les systèmes de surveillance (ex: caméras fixes et mobiles, visuelles et/ou thermiques, drones et *bodycams*, ANPR, commutateurs et logiciels, etc.) acquis depuis 2000, conformément à la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics et de l'arrêté royal du 30 juin 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques".

Le fait que la demande ne porte pas sur un seul marché public, mais sur plusieurs marchés publics, ne suffit pas pour considérer que l'on serait en présence d'une demande formulée de façon trop générale.

La demande est formulée de façon précise. Il s'agit des documents suivants :
- les documents relatifs aux marchés publics, à savoir appels d'offres, cahiers de charges, documents d'attribution et contrats signés ;
- ces marchés publics concernant l'acquisition de systèmes de surveillance tels que caméras fixes et mobiles, visuelles et/ou thermiques, drones et *bodycams*, ANPR, commutateurs et logiciels, *etc*. ;
- depuis 2000.

Le fait qu'un potentiel grand nombre de marchés soit visé par la demande ne rend pas la demande trop générale.

Il est d'ailleurs à noter que la partie adverse s'est abstenue de faire application de l'article 20, § 3, des D.O.C., selon lequel "Si une demande est formulée de manière trop vague, l'autorité administrative invite le demandeur, dès que possible et avant l'expiration du délai de 20 jours ouvrables, à la préciser et l'aide à cet effet".

C'est donc que la partie adverse n'a pas estimé que la demande était formulée de manière trop vague lorsque la requérante lui a adressé sa demande originaire.

La partie adverse a également produit les documents afférents à deux marchés publics correspondant au champ de la demande, ce qui démontre qu'elle a bien cerné l'objet de cette demande.

L'argument avancé à titre principal par la partie adverse ne peut donc être retenu.

20. À titre subsidiaire, la partie adverse invoque la confidentialité et le secret des affaires, sur pied de l'article 19, § 2, 7°, des D.O.C.

Elle indique que “les offres des soumissionnaires sont de nature confidentielle puisqu’elles sont couvertes par le secret des affaires et par le secret commercial”.

Elle invoque l’article 13 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics selon lequel “l’adjudicateur ne divulgue pas les renseignements que l’opérateur économique lui a communiqués à titre confidentiel, y compris les éventuels secrets techniques ou commerciaux et les aspects confidentiels de l’offre”.

Cet argument est dénué de toute pertinence, dès lors que les offres des soumissionnaires ne sont pas visées dans l’objet de la demande.

En effet, la demande vise les documents des marchés, et plus spécifiquement les “appels d’offre, cahiers de charges, documents d’attribution, contrats signés”.

De tels documents ne sont pas par nature confidentiels et ne sont pas visés par l’article 13 de la loi relative aux marchés publics.

L’argument avancé à titre subsidiaire par la partie adverse ne peut donc être retenu. Cependant, si les documents d’attribution, rapports analyses des offres, conventions, ou d’autres documents devaient faire mention de données confidentielles, ces mentions pourront être caviardées dans la version des documents qui seraient transmis à la requérante.

21. À titre plus subsidiaire, la partie adverse invoque l’article 164, § 4, de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, qui prévoit que “Ces documents sont conservés au moins pendant une période de dix ans à compter de la date de conclusion du marché et en tout état de cause jusqu'à l'expiration du délai de garantie, sans préjudice des dispositions des lois, décrets et ordonnances relatifs aux archives”.

La partie adverse indique que “dans la mesure où la demande a trait à des marchés publics remontant à l’an 2000, au vu de l’article précité, il est possible que la STIB ne dispose plus de certains dossiers, compte tenu du délai de conservation fixé légalement à 10 ans”.

À titre liminaire, la Commission s’interroge quant à la pertinence de l’invocation de cette disposition, sachant que la loi du 17 juin 2016 ne s’applique qu’aux marchés publics organisés à dater du 30 juin 2017. Les marchés publics organisés antérieurement à cette date sont régis, respectivement, par la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fourniture et de services, et ensuite par la loi du 15 juin 2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services. Or, ces deux lois antérieures ne comportent pas de disposition analogue.

En tout état de cause, et plus fondamentalement, l’article 164, § 4, de la loi du 17 juin 2016 prévoit un délai minimum de conservation des documents afférents aux marchés publics, mais il n’impose pas la suppression de ces documents passé ce délai minimum.

Par conséquent, et comme la Commission l’a déjà exposé ci-dessus à titre liminaire, de deux choses l’une : soit la partie adverse dispose toujours des documents visés par la demande, et elle doit, partant, les communiquer, soit elle n’en dispose plus, et dans ce cas, elle doit l’indiquer clairement.

En l’occurrence, la partie adverse ne peut se contenter, comme elle le fait, de maintenir l’ambiguïté à ce sujet, en affirmant simplement qu’il “est possible” qu’elle ne dispose plus des documents demandés.

Il revient à la partie adverse de vérifier, concrètement, si elle dispose toujours, ou non, des documents visés par la demande.

22. Il résulte de ce qui précède que les motifs de refus de la partie adverse ne sont pas fondés.

Dans la mesure où la partie adverse en dispose toujours, les documents visés au second volet de la demande doivent être communiqués à la requérante ».

IV. Intervention

Par une requête introduite le 29 novembre 2024, l'ASBL Ligue des droits humains demande à intervenir dans la procédure en référé.

En tant que bénéficiaire de l'acte attaqué, elle justifie d'un intérêt à intervenir à la présente procédure.

V. Mise hors de cause de la deuxième partie adverse

Il y a lieu de mettre hors de cause la CADA qui ne dispose pas d'une personnalité juridique distincte de la Région de Bruxelles-Capitale, laquelle la représente en justice et supporte, le cas échéant, les dépens.

VI. Recevabilité de la demande

VI.1. Thèses des parties

La partie intervenante estime que le mandat de l'avocat qui a signé la requête unique peut être contredit. Elle soulève deux exceptions d'irrecevabilité du recours liées à ce mandat.

Premièrement, elle expose que « la complexité de la répartition des compétences des organes visés à l'article 11 des statuts de la partie requérante […] rend malaisée la détermination de l'organe habilité à prendre la décision d'introduire un recours devant [le Conseil d'État], en sorte qu'il est légitime de s'interroger sur la compétence des auteurs du mandat précité et de soulever *prima facie* le caractère vraisemblable de l'irrégularité de ce mandat » ;

Deuxièmement, elle soutient que les statuts de la partie requérante sont irréguliers aux motifs que l'arrêté de l'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 décembre 1990, publié le 18 décembre 1990, qui les approuve n'a pas été soumis à l'avis préalable de la section de législation du Conseil d'État et que « les circonstances de l'espèce démontrent que l'auteur de l'arrêté est lui-même à l'origine du contexte d'urgence qu'il invoque pour éviter de consulter la section de législation ». Selon la partie intervenante, « cette urgence est démentie par les délais successifs pris à

l'adoption, la publication et l'entrée en vigueur de l'arrêté du 6 décembre 1990 précité, qui excèdent largement ceux de la consultation de la section de législation ». Elle relève également que « l'adoption prétendue imminente du contrat de gestion n'interviendra finalement que plusieurs mois plus tard, soit le 19 mars 1991 ». La partie intervenante conclut comme il suit :

« […] L'application de l'arrêté de l'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 décembre 1990 portant approbation des statuts de la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles peut et doit dès lors être écartée sur pied de l'article 159 de la Constitution.

[…] Les dispositions de statuts de la STIB fixant les compétences de ses organes s'en trouvent n'avoir jamais été valablement approuvées. Elles sont en conséquence inopposables aux tiers, en ce compris au Conseil d'État.

[…] Les organes actuels de la partie requérante ne peuvent dès lors régulièrement justifier leurs compétences.

[…] Le mandat présumé dont question ci-avant a été dressé par un auteur incompétent et doit donc être réputé inexistant.

[…] L'avocat auteur du recours ne peut dès lors s'en prévaloir.

[…] Le recours est irrecevable ».

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 19, alinéa 6, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, prévoit que « sauf preuve contraire, l'avocat est présumé avoir été mandaté par la personne capable qu'il prétend représenter ».

L'article 3, 4°, du règlement général de procédure dispose comme il suit :

« La partie requérante joint à sa requête :
[…]
4° dans les cas où la partie requérante est une personne morale, une copie de ses statuts publiés et de ses statuts coordonnés en vigueur et, si cette personne morale n'est pas représentée par un avocat, de l'acte de désignation de ses organes ainsi que la preuve que l'organe habilité a décidé d'agir en justice ».

La présomption établie par la disposition précitée dispense l'avocat de justifier du mandat remis par son client. Il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État (Doc. parl., Sénat, sess. 2012-2013, n° 2277/1. pp. 18 et 19) que le législateur a voulu, par cette disposition, éviter que des « tracasseries de procédure » contraignent le Conseil d'État à se livrer à des vérifications qui sont « étrangère[s] au contrôle de la légalité des actes et règlements des autorités administratives ». Cette présomption n'est pas irréfragable, mais il revient à la partie qui conteste la régularité de ce mandat

d'apporter des éléments concrets qui permettent de conclure à l'irrégularité de celui-ci.

En se limitant à affirmer que « la complexité de la répartition des compétences des organes de la STIB rend malaisée la détermination de l'organe habilité à prendre la décision d'agir en sorte qu'il est légitime de s'interroger sur la compétence des auteurs du mandat précité », la partie intervenante ne démontre pas l'irrégularité du mandat *ad litem*.

Par ailleurs, la partie intervenante n'établit pas que l'arrêté du 6 décembre 1990, qui se limite à approuver les statuts de la STIB sans rien en retrancher ni y ajouter, aurait un caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, en sorte qu'il devait être soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État.

Prima facie, l'irrégularité du mandat *ad litem* n'est pas établie.

VII. Condition de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1er, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions : une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VIII. L'urgence

VIII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante expose qu'elle risque de « se voir imposer des mesures de contrainte irréversibles par la CADA et de perdre le contrôle sur l'accès aux documents sollicités, impliquant un préjudice grave pour [elle] et pour tous les usagers de son réseau ».

Elle développe son argumentation comme suit :

- en application de l'article 25, § 1er, alinéa 2, des décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française, relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises du 16 mai 2019, d'une part, et de l'acte attaqué, d'autre part, la CADA a enjoint à la partie requérante de transmettre les documents

sollicités à la partie intervenante, le cas échéant « caviardés » d'après les indications de la CADA, au plus tard pour le 6 novembre 2024 ; à défaut, la CADA peut les communiquer elle-même ; or, « au vu de la complexité des documents sollicités et de leur sensibilité au regard de la sécurité publique, la partie requérante n'est pas en mesure de transmettre ces documents [dans] le délai précité » ; et même en cas de transmission dans le respect du délai des documents sollicités, le « caviardage » pourrait ne pas être conforme aux indications de la CADA, de sorte que celle-ci pourrait toujours considérer que sa décision n'a pas été respectée et, partant, transmettre elle-même les documents à la partie intervenante ;

- l'acte attaqué affirme que la divulgation à la partie intervenante de la liste des caméras de surveillance ne prive pas la partie requérante de son contrôle quant aux informations y contenues et ne l'empêche pas de modifier, à l'avenir, les emplacements des caméras de surveillance ; or, l'article 17, § 1er, des décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 précités dispose que quiconque peut demander l'accès à un document administratif et, le cas échéant, en obtenir la copie, sans devoir justifier d'un intérêt, de sorte que « l'affirmation de la CADA selon laquelle la transmission des documents sollicités ne prive pas la partie requérante de son contrôle quant aux informations y contenues, est fausse » ; en effet, une fois en possession de la liste des caméras, la partie intervenante peut en divulguer le contenu « à n'importe quel citoyen se révélant être une personne malintentionnée, voire un terroriste », lui donnant ainsi accès à l'emplacement de toutes les caméras des stations de la STIB ainsi qu'à leur nombre à chacun de ces emplacements (ce qui est « fondamentalement différent d'un recensement "manuel" de toutes les caméras des stations de la STIB »), privant alors la partie requérante de tout contrôle sur ce type de document ;

- en avançant la possibilité de changer l'emplacement des caméras de surveillance, l'acte attaqué « relève en soi l'urgence invoquée par la partie requérante » ; en effet, « d'une part, n'importe qui peut à nouveau demander un document avec l'emplacement des caméras » ; « d'autre part, la CADA confirme implicitement que l'intérêt public est lésé par la transmission de cette documentation, puisque (i) le déplacement des caméras représente un coût public important, dès lors qu'il doit être effectué avec des fonds publics, (ii) qu'il doit être effectué pour des raisons de sécurité [et] (iii) dans des délais très brefs, susceptibles de causer un dommage grave, voire irréparable à la partie requérante ».

Elle conclut comme il suit :

« La transmission des documents sollicités par la CADA sans aucun contrôle de la partie requérante au vu (i) du bref délai endéans lequel la transmission doit avoir lieu, (ii) des modalités de censure auxquelles la requérante doit se conformer pour

"respecter" la décision de la CADA et (iii) des conséquences graves et irréversibles que cela peut impliquer dans le chef de la partie requérante au regard de la sécurité publique, suffisent à démontrer la crainte sérieuse qui existe dans le chef de la partie requérante quant au dommage grave, voire irréparable qu'elle subirait si elle devait attendre l'issue de la procédure en annulation ».

VIII.2. Appréciation du Conseil d'État

Aux termes de l'article 17, § 1er, alinéa 2, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. L'article 8, alinéa 1er, 4°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État dispose que la demande de suspension contient un exposé des faits qui, selon la partie requérante, justifient l'urgence de la suspension demandée.

La condition de l'urgence présente deux aspects : une immédiateté suffisante et une gravité suffisante. L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Une certaine durée est, en effet, inhérente à la procédure en annulation et à l'exercice concret et complet des droits des parties. Elle ne peut être reconnue que lorsque la partie requérante établit que la mise en œuvre immédiate de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire dans l'attente de l'issue de la procédure au fond.

La condition de l'existence d'une immédiateté suffisante est satisfaite lorsque l'acte administratif est mis en œuvre avant qu'un arrêt d'annulation ne soit rendu et que le préjudice qui en résulte pour la partie requérante est immédiat.

La preuve d'inconvénients suffisamment graves doit être apportée par la partie requérante, conformément à ce que prévoit l'article 8, alinéa 1er, 4°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 précité. Il lui revient ainsi d'identifier *ab initio* et *in concreto* dans sa requête, pièces à l'appui le cas échéant, les circonstances qui justifient concrètement l'urgence, le Conseil d'État ne pouvant avoir égard à des éléments produits après le dépôt de la demande de suspension. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales, mais doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner.

En l'espèce, l'urgence invoquée par la partie requérante résulte du risque, pour elle, de voir les documents litigieux effectivement communiqués à la partie intervenante, par le biais d'une communication directe par la CADA, en application

de l'article 25, § 1er, des décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française, relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises. Elle expose qu'une telle communication la priverait de tout contrôle sur ces documents, emporterait un risque d'atteinte grave à la sécurité publique et représenterait un coût public important, dans l'hypothèse où il impliquerait le déplacement des caméras de surveillance.

L'article 25, § 1er, des décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 précités dispose comme il suit :

« La Commission d'accès aux documents administratifs, ci-après dénommée la Commission, connaît des recours dirigés contre :
1° […]
2° les rejets des demandes d'accès visées au Chapitre III ;
3° […]
En vertu de son pouvoir de réformation, la Commission peut accorder elle-même l'accès aux documents administratifs ou aux informations environnementales litigieux […].
Dans ce cas, la Commission :
1° donne l'injonction à l'autorité administrative de se conformer à sa décision dans le délai qu'elle établit, lequel ne peut excéder 30 jours ;
2° après l'échéance dudit délai, si l'autorité administrative n'a pas respecté la décision reprise au 1°, communique elle-même au demandeur une copie du document administratif ou de l'information environnementale. Dans ce cas, elle en avertit l'autorité administrative 15 jours ouvrables auparavant.
[…] ».

Dans le dispositif de l'acte attaqué, la CADA enjoint à la STIB de communiquer à la partie intervenante, au plus tard pour le 6 novembre 2024, une version caviardée (1) du document intitulé « *listing* cam zones publiques V052024 », (2) des analyses d'impact afférentes aux caméras énumérées dans le *listing* précité et (3) des documents relatifs aux marchés publics concernant les systèmes de surveillance acquis depuis l'an 2000. Il est précisé que « [s]i, au terme du délai précité, ces documents n'ont pas été transmis à l'[ASBL Ligue des droits humains], celle-ci est invitée à en informer la Commission, laquelle peut, conformément à l'article 25, § 1er, alinéa 3, 2°, des D.O.C., la lui communiquer elle-même ».

Dans un mail du 19 décembre 2024 adressé à l'auditeur rapporteur en réponse à une mesure d'instruction menée par celui-ci, la partie adverse a indiqué que « la STIB n'a permis qu'une consultation des documents litigieux sur la plateforme Ansarada », de sorte que la CADA « n'a pas pu télécharger les documents et n'a donc pas été en mesure de les joindre au dossier administratif ». À l'audience, le conseil de la partie adverse a confirmé que la CADA n'était pas en mesure de communiquer les documents qu'elle a enjoint à la STIB de transmettre à la partie intervenante « parce qu'elle ne dispose pas de ces documents ». Le conseil de la partie adverse a, par

ailleurs, ajouté que la CADA ne caviardait jamais elle-même les documents à communiquer au demandeur.

Il suit de ce qui précède que, comme le soutiennent les parties adverse et intervenante, le risque de voir la CADA communiquer les documents litigieux est actuellement inexistant. D'une part, la CADA ne détient pas ces documents. D'autre part, même si elle devait, à nouveau, y avoir accès – ce qui *prima facie* impliquerait qu'elle soit saisie d'un nouveau recours –, elle ne pourrait transmettre ceux-ci au demandeur que dans une version préalablement caviardée par la STIB.

L'urgence n'est, à ce stade, pas établie.

IX. Confidentialité

La partie adverse demande que la copie de la carte d'identité de [E.D.], annexée au recours de la partie intervenante devant la CADA, soit tenue pour confidentielle, en application de l'article 87, § 2, du règlement général de procédure. Il s'agit de la pièce 15 du dossier administratif.

Cette demande n'étant pas contestée, il y a lieu de maintenir la confidentialité de la pièce concernée.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en intervention introduite par l'ASBL Ligue des droits humains est accueillie.

Article 2.

La Commission d'accès aux documents administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale est mise hors de cause.

Article 3.

La demande de suspension est rejetée.

Article 4.

La pièce 15 du dossier administratif est, à ce stade de la procédure, tenue pour confidentielle.

Article 5.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 23 avril 2025, par la VI^e^ chambre du Conseil d'État, composée de :

Florence Piret,	conseillère d'État, présidente f.f.,
Vincent Durieux,	greffier.

Le Greffier,	La Présidente,
Vincent Durieux	Florence Piret