

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

A R R Ê T

n° 79.086 du 3 mars 1999
A. 66.218/X-7097

En cause : Marie WITTOUCK,
ayant élu domicile chez
Me M. DENYS, avocat,
ayant son cabinet à 1000 BRUXELLES,
rue du Grand Cerf 12

contre :

la Communauté flamande, représentée par
1. le médiateur du Ministère de la Communauté flamande,
2. le Gouvernement flamand,
ayant élu domicile chez
Me P. DEVERS, avocat,
ayant son cabinet à 9000 GAND,
Kouter 69.

LE CONSEIL D'ÉTAT, X^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 2 novembre 1995 par laquelle Marie WITTOUCK demande l'annulation de la décision du médiateur du Ministère de la Communauté flamande du 4 septembre 1995, rejetant son recours formé contre le refus par les services de ce ministère de communiquer :

- tous les accords donnés par le fonctionnaire délégué à la commune de Wezembeek-Oppem au cours des années 1951, 1952 et 1953 en ce qui concerne les demandes de permis de lotir, introduites à l'époque auprès de la commune de Wezembeek-Oppem;
- la décision prise dans le cadre de la politique dite de la ceinture verte, lors de l'approbation de l'arrêté royal du 7 mars 1977 fixant le plan de secteur de Hal-Vilvorde-Asse;

Vu l'arrêt n/ 59.776 du 23 mai 1996 ordonnant la suspension de l'exécution de la décision attaquée;

Vu le mémoire en réponse de la deuxième partie défenderesse;

Vu le mémoire en réplique à l'égard de la deuxième partie défenderesse;

Vu le mémoire ampliatif;

Vu le rapport de M. P. DE WOLF, premier auditeur;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la requérante;

Vu l'ordonnance du 30 avril 1998 fixant l'affaire à l'audience du 27 mai 1998;

Entendu M. J. BOVIN, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me T. DE WAELE, avocat, loco Me M. DENYS, avocat, qui comparaît pour la requérante, et Me P. DEVERS, avocat, qui comparaît pour la deuxième partie défenderesse;

Entendu M. P. DE WOLF, premier auditeur chef de section, en son avis;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que la requérante est copropriétaire de parcelles de terrain sises à Wezembeek-Oppem, Domaine Fuji, cadastrées section D, n^{os} 350a, 347, 341n et 343a; que le 2 février 1994, une demande de permis de lotir concernant les terrains précités a été introduite au nom des propriétaires auprès du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Wezembeek-Oppem; que le 30 août 1994, le fonctionnaire délégué a rendu un avis défavorable au motif que, selon les

prescriptions en matière de destination prévues par le plan de secteur de Hal-Vilvorde-Asse fixé par l'arrêté royal du 7 mars 1977, ces terrains sont situés dans une zone de parc et que le projet de lotissement est ainsi contraire aux prescriptions urbanistiques de l'article 14 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plans et des plans de secteur; que par délibération du 22 septembre 1994, le collège des bourgmestre et échevins a refusé, sur la base de l'avis défavorable du fonctionnaire délégué, de délivrer le permis de lotissement; que le 18 octobre 1994, les propriétaires ont interjeté appel de la décision de refus précitée auprès de la députation permanente du conseil provincial du Brabant; que le 30 janvier 1995, les propriétaires ont fait appel de l'"omission" de la députation permanente "de prendre une décision"; que dans une lettre du 23 mai 1995 adressée à l'Administration de l'aménagement du territoire, du logement et des monuments et des sites, le conseil de la requérante a posé la question suivante :

"Au vu du dossier, je me vois contraint de vous demander de le compléter avec les pièces suivantes que vous voudrez bien communiquer sur la base de l'article 32 de la Constitution :

1. Une copie de tous les accords donnés par le fonctionnaire délégué à la commune de Wezembeek-Oppeem au cours des années 1951, 1952 et 1953 en ce qui concerne les demandes de permis de lotir introduites à l'époque auprès de la commune de Wezembeek-Oppeem.

Ma question ne manque pas d'intérêt dans la mesure où il ressort du titre de propriété ci-joint que la parcelle 350 a sise à la rue de la Faucille a fait partie d'un lotissement approuvé le 2 avril 1952 par le collège échevinal de Wezembeek. Le collège ne l'aura évidemment pas constaté par écrit sans l'accord du fonctionnaire délégué.

2. Le plan de secteur de Hal-Vilvorde-Asse fait mention d'une décision modifiant la destination de parc résidentiel en zone de parc.

À l'instar de l'affaire Ullens de Schooten au sujet de laquelle je vous ai écrit le 12 mai 1995, j'aimerais prendre connaissance de la décision qui a été prise dans le cadre de la politique de la ceinture verte lors de l'approbation de l'A.R du 7 mars 1977 fixant le plan de secteur de Hal-Vilvorde-Asse";

que le 27 juillet 1995, le conseil de la requérante a formé un recours, notamment au nom de celle-ci, auprès du médiateur du Ministère de la Communauté flamande; que dans sa requête, il a fait valoir qu'il n'avait pas encore reçu de décision d'approbation ou de rejet, plus de soixante jours après sa demande d'information, de sorte que la requête est réputée rejetée; que dans une lettre du 4 septembre 1995, le médiateur du Ministère de la Communauté flamande a communiqué ce qui suit au conseil de la requérante :

"J'ai examiné votre requête précitée avec la plus grande attention. Le service du médiateur estime à cet égard devoir attirer votre attention sur les points suivants.

Le ministre compétent, saisi du recours, n'a pas encore pris de décision dans cette affaire. En conséquence, le permis de lotir n'a été ni définitivement accordé, ni refusé et la procédure de recours suit donc toujours son cours. Il n'est pas question, dès lors, de décision définitive au sens de l'article 3, paragraphe 2, dernier alinéa, du décret du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements de l'Exécutif flamand.

Par ailleurs, votre demande de consulter tous les accord relatifs aux demandes de lotissement que le fonctionnaire délégué a donnés au cours des années 1951, 1952 et 1953 à la commune de Wezembeek-Oppem ne peut être accueillie dans le cadre de ce décret, puisqu'ils ne relèvent pas de la notion de 'document administratif' au sens de l'article 2 du décret. En effet, ces documents n'ont pas été établis par ou pour les services visés à l'article 2, alinéa 2. Je ne dois donc pas examiner si votre requête est 'déraisonnable' ou 'formulée de manière trop générale' au sens de l'article 10, § 1^{er}, du décret.

Pour tous ces motifs, je me vois malheureusement contraint de rejeter votre demande de consultation.

Ce refus ne signifie pas que la division Permis urbanistiques ne répondra pas à votre lettre du 23 mai. Lors d'un entretien avec MM. STEYVERS et BRAECKMAN, chef de section, il est clairement apparu que l'intention est de vous communiquer une réponse motivée.

En ce qui concerne la suite de la procédure, je vous renvoie donc directement au service fonctionnellement compétent.

Enfin, je vous signale qu'il vous est encore loisible d'attaquer ce rejet devant le Conseil d'État";

que par actes séparés, la requérante a demandé le 2 novembre 1995 la suspension de l'exécution et l'annulation de la décision du 4 septembre 1995 précitée; que l'arrêt n/ 59.776 du 23 mai 1996 a ordonné la suspension de l'exécution de cette décision;

Considérant que la deuxième partie défenderesse soutient que la requérante ne justifie pas de l'intérêt requis en droit; qu'à l'égard de la première demande de se faire remettre copie de tous les accords que le fonctionnaire délégué a donnés en 1951, 1952 et 1953 à la commune de Wezembeek-Oppem dans des demandes de lotissement, elle estime que ces accords n'avaient que la valeur et la portée d'un avis purement technique relatif à l'opportunité et à la valeur du projet de lotissement et aux suites qui pouvaient être réservées aux demandes de permis de bâtir dans l'hypothèse où le lotissement serait exécuté comme prévu, que pareil accord n'avait aucune force juridique, de sorte qu'il ne peut être pris en considération pour apprécier les recours en matière de demandes de lotissement relevant du régime instauré par la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme; que sur la deuxième demande visant à prendre connaissance de la décision prise dans le cadre de la politique de la ceinture verte lors de l'adoption de

l'arrêté royal du 7 mars 1977 fixant le plan de secteur de Hal-Vilvorde-Asse, elle signale, d'une part, que la question est formulée dans des termes trop généraux et doit être rejetée pour cause d'irrecevabilité par application de l'article 10, § 1^{er}, alinéa 3, du décret du 23 octobre 1991, dès lors qu'il n'est pas précisé de quelle décision il s'agirait ici, quelle serait sa date ni de quel organe de la Région flamande elle émanerait et, d'autre part, que différents arrêts, notamment les arrêts n/ 23.556 du 11 octobre 1983 et n/ 25.856 du 14 novembre 1985 et tous les autres arrêts énumérés dans l'arrêt n/ 35.392 du 5 juillet 1990, "ont annulé" l'arrêté royal du 7 mars 1977 fixant le plan de secteur de Hal-Vilvorde-Asse "précisément quant à la destination de terrains (de parc résidentiel en zone de parc) sur le territoire de Wezembeek-Oppem, ainsi qu'aux modifications apportées à celle-ci par rapport au projet de plan de secteur, de sorte que l'on n'aperçoit pas comment, dans le cadre de la même procédure de recours relative à la demande de lotissement de la requérante, celle-ci pourrait tirer des arguments en droit d'une décision liée à cet arrêté royal annulé, d'autant que le 12 octobre 1988 déjà, l'Exécutif flamand a décidé de redéfinir la destination des parcelles sises dans le périmètre du plan de secteur visé, arrêté qui, par ailleurs, ne peut pas servir lui-même de référence à l'examen du recours de la demanderesse concernant la demande de lotissement";

Considérant que la requérante réplique comme suit :

"Tout citoyen a le droit d'être informé. Le refus d'informer une personne lui porte manifestement préjudice et elle justifie ainsi d'un intérêt personnel, direct et actuel pour s'opposer à ce refus.

L'intérêt de la requérante au présent recours n'a aucun rapport avec la question de savoir si les informations demandées ont ou peuvent avoir une influence sur la demande de lotissement de la requérante";

Considérant que dans un dernier mémoire, la requérante ajoute ce qui suit :

"L'intérêt de la requérante doit s'analyser comme suit :

- La requérante demande de consulter certains documents et de s'en faire remettre une copie, ce droit étant, selon elle, inscrit dans le décret du 23 octobre 1991.

Ces consultation et copie lui sont refusées.

- Il en résulte que le droit de la requérante à être informée conformément au décret du 23 octobre 1991 est méconnu.

- Ainsi, la méconnaissance du droit de la requérante à l'information est suffisante pour démontrer son intérêt, d'autant que, conformément au décret du 23 octobre 1991, le droit de consulter et de copier des documents administratifs

n'est pas subordonné à la preuve de l'existence d'un intérêt à cette consultation ou à cette copie.

(Voir doc. parl., Conseil fl., 1990-91, n/ 535/4, rapport de la commission, 5 :

'Il est à noter que le présent projet ne recourt pas à la notion d'intérêt. Selon le ministre communautaire, recourir à cette notion ne peut se justifier, le cas échéant, que pour les dossiers dont le lien avec la vie privée est tel que la condition de l'intérêt personnel paraît à ce point évidente qu'il est superflu d'y faire explicitement référence dans le décret ... Il importe simplement de prévoir le moins possible de motifs objectifs, afin de ne pas vider de sa substance le principe de la publicité'.

(...)

En vertu de l'article 74, § 1^{er}, de la loi sur l'urbanisme, la requérante a le droit de se faire communiquer les accords.

(...)"

Considérant que l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, dispose que tout requérant qui introduit un recours en annulation doit justifier d'une lésion ou d'un intérêt;

Considérant que la requérante a demandé la communication des documents administratifs qu'elle a désignés; que la décision attaquée a rejeté sa demande de consultation; que selon l'article 9, alinéa 1^{er}, du décret du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements du gouvernement flamand, toute personne physique ou morale a le droit de consulter librement et sans frais tout document administratif, d'en demander l'explication, et d'en recevoir copie moyennant une rétribution fixée par le gouvernement flamand; que selon l'article 9bis du même décret, le demandeur qui souhaite exercer le droit défini à l'article 9, alinéa 1^{er}, précité, ne doit pas démontrer d'intérêt, à moins qu'il ne demande la publicité de documents à caractère personnel; que la demande de consulter un document administratif suffit, dès lors, pour justifier de l'intérêt requis en droit à l'annulation de la décision rejetant cette requête, que l'exception d'irrecevabilité ne peut être accueillie;

Considérant que la deuxième partie défenderesse soulève à propos de la compétence du Conseil d'État ce qui suit :

"L'art. 12, § 2, du décret du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements de l'Exécutif flamand (M.B. du 27 novembre 1991) dispose que le demandeur peut, 'conformément aux lois sur le Conseil d'État, coordonnées par arrêté royal du 12 janvier 1973', introduire une requête en annulation contre la décision du médiateur.

Selon cette disposition du décret, votre Conseil n'est donc compétent pour connaître du présent recours en annulation que dans la mesure où il est admis qu'il s'agit en l'espèce d'un acte administratif unilatéral au sens de l'art. 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et où, suivant la propre jurisprudence de votre Conseil, l'objet dit réel du recours n'est pas la contestation d'un droit subjectif (de la requérante).

À cet égard, il ne faut pas perdre de vue que le décret du 23 octobre 1991 est antérieur à l'insertion de l'art. 24^{ter} dans la Constitution, actuellement l'art. 32 de la Constitution coordonnée, disposition dans laquelle s'inscrit la requête initiale du 23 mai 1995 et que la requérante invoque dans plusieurs de ses moyens.

(2) L'article 32 de la Constitution coordonnée dispose :

'Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134'.

Or, en adoptant cette disposition, le constituant a voulu inscrire dans la Constitution un droit subjectif, exigible par quiconque (indépendamment de l'existence d'un quelconque intérêt) (Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-1992, n/ 100-49, 2/; A. ALÉN, J. CLEMENT, W. PAS, P. PEETERS & J. VAN NIEUWENHOVE, *Het Federale België in de Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994*, R.W. 1993-1994, p. 1346; F. JONGEN, *La Publicité de l'Administration*, J.T., 1995, p. 779, n/ 22-24), étant entendu que depuis le 1^{er} janvier 1995, cette disposition est d'application directe, indépendamment de l'existence de toute législation fédérale, communautaire ou régionale (Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-1992, n/ 100-49, 2/ pp. 3, 6 et 8; Doc. parl., Chambre, 1992-1993, n/ 839/4/, pp. 3 et 8), ce qui aurait introduit certaines restrictions en matière de publicité passive.

De sorte que votre Conseil est incompétent pour connaître d'un recours en annulation.

Le cas échéant, il appartiendra à votre Conseil d'examiner la conformité de l'art. 12, § 2, du décret du 23 octobre 1991 aux art. 144 et suivants de la Constitution coordonnée en posant une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage";

Considérant que la requérante réplique comme suit :

"L'article 12, § 2, du décret du 23 octobre 1991 énonce expressément que, conformément aux lois sur le Conseil d'État, coordonnées par l'A.R. du 12 janvier 1973, un recours en annulation de la décision du médiateur est ouvert devant le Conseil d'État.

En outre, la décision même du médiateur indique que celle-ci peut encore être attaquée devant le Conseil d'État.

En l'espèce, la requérante demande l'annulation d'un acte juridique émanant d'une autorité administrative.

La circonstance que cet acte aurait ou pourrait avoir des répercussions sur un quelconque droit subjectif n'implique pas que le Conseil d'État serait incompétent.

La compétence matérielle du Conseil d'État touche à l'ordre public. Par ailleurs, dès lors que le Conseil d'État ne s'est pas (d'office) déclaré incompétent dans le cadre de la demande de suspension, sa compétence est établie";

Considérant qu'en vertu de l'article 14, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section d'administration statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation formés, notamment, contre les actes des diverses autorités administratives; que les dispositions réglant la compétence du Conseil d'État sont d'ordre public; qu'il s'ensuit que le Conseil d'État doit, au besoin d'office, statuer sur sa compétence ou sur son incompétence pour connaître d'un recours; que la compétence du Conseil d'État dépend de l'objet réel du recours; que l'objet réel d'un recours en annulation porte sur un litige relatif à un droit subjectif lorsque la décision attaquée consiste dans le refus implicite ou explicite d'une autorité administrative de respecter une obligation touchant à un droit subjectif du requérant;

Considérant que l'article 32 de la Constitution coordonnée s'énonce comme suit :

"Art. 32. Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134";

Considérant qu'il ne se déduit pas des termes de la disposition constitutionnelle précitée que les autorités concernées ont l'obligation absolue d'autoriser la consultation de tout document administratif et d'en remettre une copie; qu'en effet, les autorités concernées doivent apprécier si la demande de consultation peut être accueillie ou non sur la base de la réglementation applicable; qu'une décision doit être regardée comme un acte administratif constitutif non seulement lorsqu'elle s'appuie sur l'appréciation d'éléments de fait, mais également lorsqu'elle repose sur la seule interprétation juridique de la disposition légale ou réglementaire applicable; que la décision attaquée est dès lors un acte administratif relevant de l'application de l'article 14, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, de sorte que le Conseil d'État est compétent pour connaître du recours;

Considérant que la partie défenderesse demande, le cas échéant, de "faire vérifier la conformité de l'art. 12, § 2, du décret du 23 octobre 1991 à l'art. 144 et suivants de la Constitution coordonnée en posant une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage";

Considérant que les articles 144 et 145 de la Constitution s'énoncent comme suit :

"Art. 144. Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

Art. 145. Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi";

Considérant que conformément à l'article 142, alinéa 2, de la Constitution, la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage habilite celle-ci à statuer, à titre préjudiciel, sur des questions relatives à : 1° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 26*bis* de la Constitution, des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État, des Communautés et des Régions; 2° sans préjudice du 1°, tout conflit entre décrets ou entre règles visées à l'article 26*bis* de la Constitution émanant de législateurs distincts et pour autant que le conflit résulte de leur champ d'application respectif; 3° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 26*bis* de la Constitution, des articles 6, 6*bis* et 17 de la Constitution; que ni l'article 142 de la Constitution, ni l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, ni aucune autre disposition, n'habilitent la Cour d'arbitrage à vérifier la conformité d'une loi ou d'un décret aux articles 144 et suivants de la Constitution; que l'article 158 de la Constitution attribue à la Cour de cassation la compétence de se prononcer sur les conflits d'attribution, d'après le mode réglé par la loi; que selon l'article 33 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, peuvent être déférés à la Cour de cassation, les arrêts par lesquels la section d'administration décide de ne pouvoir connaître de la demande par le motif que la connaissance de celle-ci rentre dans les attributions des autorités judiciaires, ainsi que les arrêts par lesquels la section rejette un déclinatoire fondé sur le motif que la demande relève des attributions de ces autorités; qu'en conséquence, il revient exclusivement à la Cour de cassation, le cas échéant, de connaître d'un conflit d'attribution; que la requête par laquelle la partie défenderesse demande de saisir la Cour d'arbitrage d'une question préjudicielle portant sur la compétence du Conseil de connaître du recours en annulation est irrecevable;

Considérant que le rapport du membre de l'Auditorat chargé de l'instruction de l'affaire en application de l'article 24, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État se limite à l'examen des exceptions d'irrecevabilité précitées;

Considérant qu'il y a lieu de poursuivre l'examen de l'affaire,

D É C I D E :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'Auditorat désigné par l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction de l'affaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le 3 mars 1900 nonante-neuf, par la Xe chambre, composée de :

Mme	M. VRINTS,	président de chambre,
MM.	J. BOVIN,	conseiller d'État,
	D. MOONS,	conseiller d'État,
Mme	A. EYLENBOSCH,	greffier assumé.

Le greffier,

A. EYLENBOSCH

Le président,

M. VRINTS

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.