

**CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**A R R Ê T**

n° 231.702 du 23 juin 2015

211.219/XV-2422

En cause : **l'a.s.b.l. Association pour la promotion de la démocratie et de développement de la République Démocratique du Congo (APRODEC),**

ayant élu domicile  
Nachtegaalstraat 8  
1501 Buizingen,

contre :

**l'État belge**, représenté par  
le ministre des Affaires étrangères et européennes,

ayant élu domicile chez  
Me A. VERRIEST, avocat,  
avenue Tedesco 7  
1160 Bruxelles.

---

**LE CONSEIL D'ÉTAT, XV<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 23 décembre 2013 par l'a.s.b.l. Association pour la promotion de la démocratie et de développement de la République Démocratique du Congo (APRODEC), qui demande l'annulation «de la décision implicite présumée du 23 octobre 2013 prise par l'État belge, représenté par le Ministre fédéral des Affaires étrangères et commerce extérieur, concernant le refus de reconsidérer sa décision de refus d'accès aux documents et actes administratifs sur base desquels l'Ambassadeur belge en poste à Kinshasa s'est fondé pour donner un avis préalable favorable à la décision d'octroi par l'Office national du Ducroire de deux polices d'assurance n°s 86.294 et 86.695 relatifs aux contrats de fourniture par la s.a. ZETES de 9.500 kits biométriques d'enrôlement des électeurs et serveurs (logiciels AFIS) de nettoyage du fichier électoral congolais»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. A. LEFEBVRE, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 18 mai 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 9 juin 2015 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M. K. B. St. KALOMBO, administrateur délégué de l'association requérante, et Me A.-S. VERRIEST *loco* Me A. VERRIEST, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. A. LEFEBVRE, premier auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

La requérante est une a.s.b.l. qui, aux termes de l'article 3 de ses statuts, a pour but principal de défendre les intérêts et les droits de la République démocratique du Congo, des citoyens congolais et des personnes d'origine congolaise.

Elle s'intéresse au contrat conclu par la s.a. ZETES dans le cadre d'un appel d'offres international restreint pour la fourniture de 9.500 kits d'enrôlement des électeurs ainsi que leurs sources d'énergie, pour la Commission électorale indépendante de la République démocratique du Congo. Les risques politiques et commerciaux liés à ce contrat ont été couverts par deux polices d'assurance-crédit émises par l'Office national du Ducroire.

La requérante estime qu'entre les mois d'avril et juin 2010, l'ambassadeur de Belgique à Kinshasa a donné un avis préalable favorable à la décision d'octroi, par l'Office, des deux polices d'assurances précitées.

Le 21 juin 2013, la requérante a adressé au ministre des Entreprises publiques et de la Coopération au développement, chargé des Grandes villes une demande d'accès notamment aux données et documents sur lesquels l'Office national du Ducroire s'est fondé pour couvrir par une police d'assurance le marché en question.

Sans réponse, elle adresse une demande de reconsidération au ministre précité, et une demande d'avis à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents

administratifs. Cet avis, portant le n° 2013-31, est émis le 29 juillet 2013 et il mentionne notamment ce qui suit :

« La Commission souhaite indiquer que le droit d'accès aux documents administratifs n'a de sens d'être que pour autant que le Ministre des Entreprises publiques et de la Coopération au développement, chargé des Grandes Villes ou son administration soient en possession de ces documents.

Pour autant que ces documents soient disponibles, la Commission tient à attirer l'attention sur le fait que l'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 [...] se fondent sur un principe, à savoir celui de la publicité de tous les documents administratifs. [...]

Pour autant que le Ministre des Entreprises publiques et de la Coopération au développement, chargé des Grandes Villes ne puisse invoquer aucun fondement à l'appui de son refus de publicité, il est tenu de donner accès aux documents demandés.

La Commission souhaite enfin relever le principe de la publicité partielle. En effet, même si un ou plusieurs motifs d'exception peuvent ou doivent être invoqués, seules les informations qui tombent dans le champ d'application du motif d'exception peuvent ne recevoir aucune publicité. Toutes les autres informations doivent par contre faire l'objet d'une publicité.».

Cet avis, notifié aux parties le 29 juillet 2013, ne reçoit aucune suite.

Une demande d'accès est également introduite, le 31 juillet 2013, auprès de l'Office national du Ducroire, et transmise en copie au Premier ministre.

Par un courrier du 8 août 2013, la requérante demande au ministre des Affaires étrangères l'accès aux documents et actes administratifs «relatifs à l'octroi en 2010 par l'Office national du Ducroire de deux polices d'assurances litigieuses n° 86.294 et n° 86.695» et ceux «sur la base desquels l'ambassade de Belgique à Kinshasa s'est fondée pour marquer son accord préalable favorable à la décision d'octroi par l'Office national du Ducroire» des deux polices d'assurance précitées. Ce courrier demande également à la partie adverse de lui donner connaissance de la date à laquelle elle a signifié cet avis préalable favorable.

Le 12 septembre 2013, n'ayant pas obtenu de réponse à cette demande, la requérante a, conformément à l'article 8, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, introduit simultanément une demande de reconsidération de la décision implicite de rejet auprès du ministre des Affaires étrangères et une demande d'avis à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs.

Le 30 septembre 2013, la Commission a donné l'avis n° 2013-49, notifié aux parties le 7 octobre 2013, dans lequel elle indique notamment :

« Dès lors que le Ministre n'apporte aucune réponse à la demande d'Aprodec Asbl, la Commission est dans l'impossibilité d'apprécier si les documents administratifs doivent être transmis à défaut de pouvoir

invoquer les exceptions prévues par la loi du 11 avril 1994 et de satisfaire concrètement et de manière pertinente à leurs conditions. Dans cette mesure, le Ministre se doit de rendre publics les documents demandés.

La Commission souhaite en outre rappeler le principe de la publicité partielle qui permet, pour les seules informations qui entrent dans les champs d'application d'une exception, de soustraire celles-ci à la publicité. Toutes les autres informations contenues dans un document administratif doivent, sur la base de l'article 6, § 4, de la loi du 11 avril 1994, être rendues publiques.».

Le 21 octobre 2013, le ministre des Entreprises publiques et de la Coopération au développement, chargé des Grandes villes écrit à la requérante dans les termes suivants :

« Vous avez demandé l'accès à des documents administratifs. Ainsi que la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs l'a souligné dans l'avis n° 2013-31 du 29 juillet 2013, le droit d'accès aux documents administratifs n'a de sens d'être que pour autant que le Ministre concerné ou son administration soient en possession des documents en question.

Je vous informe que ni mon Administration ni moi-même ne disposons de documents administratifs qui puissent répondre à votre demande.

Les contrats de fourniture de biens et de services conclus dans le cadre du Programme d'appui au cycle électoral en République Démocratique du Congo (PACE) sont gérés, sous la modalité d'exécution directe, par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) au moyen d'un fonds fiduciaire qui a bénéficié de financements de treize donateurs internationaux, dont la Belgique. La passation des marchés liés à la gestion de ce fonds est de la compétence et de la responsabilité du PNUD.

Je vous informe également que j'ai transmis le courrier à l'Office national du Ducroire afin qu'il puisse se déterminer en fonction de votre demande et de l'avis de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs.».

La requête est dirigée contre la décision implicite par laquelle la partie adverse est réputée avoir rejeté la demande à défaut de réaction dans les quinze jours de la réception de l'avis de la Commission, en vertu de l'article 8, § 2, alinéa 3, de la loi du 11 avril 1994 précitée.

La partie adverse relève que la requérante s'est encore adressée à elle par un courrier du 8 janvier 2014, dont elle qualifie le ton d'injurieux, et par un courrier du 11 février 2014 demandant l'accès à d'autres documents administratifs.

Dans le cadre de l'instruction du recours, le conseil de la partie adverse a transmis à l'auditeur rapporteur des pièces dont il demande de maintenir la confidentialité.

L'arrêt n° 231.349 du 26 mai 2015, rendu dans l'affaire n° 210.922/XV-2406, rejette, par application de l'article 14bis du règlement général de procédure, le recours que la requérante a introduit contre la décision prise le 1<sup>er</sup> octobre 2013 par

l'Office national du Ducroire de rejeter la demande de reconsidération de sa décision de refus d'accès aux documents administratifs relatifs à ces mêmes polices d'assurance;

Considérant que, l'arrêt n° 231.349 étant prononcé, il n'est pas possible de joindre l'affaire sur laquelle il statue à la présente cause, comme la requérante le sollicite dans son mémoire en réplique;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 32 de la Constitution et des articles 4 et 6, § 4, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration; qu'elle estime que cette loi est applicable en l'espèce et que la partie adverse ne peut prétendre implicitement que les documents demandés ou, à tout le moins, leur intégralité, tombent sous un motif d'exception (lequel devrait être justifié de manière complète et pertinente) prévu par cette loi;

Considérant que la partie adverse répond en faisant valoir qu'il n'existe pas d'avis préalable de l'ambassadeur de Belgique à Kinshasa «favorable» à la décision d'octroi par l'Office national du Ducroire des deux polices d'assurances en question, ou que du moins, elle n'est pas en possession d'un tel avis; qu'elle ajoute que de même, il n'existe pas de dossier qui aurait été en possession de l'ambassadeur préalablement à l'émission d'un tel avis; qu'elle indique que, si la décision implicite n'est par nature pas motivée en la forme, elle s'explique par cette considération, dont elle ne pourra que faire part le cas échéant à la requérante en cas d'annulation de l'acte attaqué;

Considérant que par son courrier du 8 août 2013, adressé au ministre des Affaires étrangères, la requérante a émis diverses considérations sur la régularité des marchés publics en relation avec les opérations électorales en République démocratique du Congo, et sollicité l'accès «aux documents et actes administratifs sur base desquels l'ambassade de Belgique à Kinshasa s'est fondée pour marquer son accord préalable favorable à la décision d'octroi par l'Office national du Ducroire de deux polices d'assurance...»;

qu'il ressort des pièces déposées à titre confidentiel que l'ambassadeur du Royaume de Belgique à Kinshasa n'a pas émis un «avis préalable favorable» à la conclusion des polices d'assurances en question, mais qu'il a répondu à la demande d'informations qui lui était soumise par l'Office national du Ducroire à ce sujet; que ces pièces sont de nature à établir de quels éléments l'ambassadeur avait connaissance à propos de la conclusion des polices d'assurances critiquées, et comment il s'est exprimé à propos de l'octroi de ces polices; que de telles pièces doivent être considérées comme des documents visés par la demande de la requérante, raisonnablement entendue;

que cette demande n'a reçu aucune réponse de la part du ministre des Affaires étrangères, ni avant, ni après l'avis donné par la Commission d'accès aux et de

réutilisation des documents administratifs; qu'elle a donc été rejetée sans qu'aucun des motifs d'exception prévus par la loi du 11 avril 1994 ne soit invoqué; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner le second moyen de la requête ni le moyen nouveau soulevé dans le mémoire en réplique, lesquels, à les supposer recevables et fondés, ne sont pas de nature à conduire à une annulation plus étendue,

## **D E C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

Est annulée la décision implicite par laquelle le ministre des Affaires étrangères a rejeté la demande formulée par l'a.s.b.l. APRODEC le 12 septembre 2013 de reconsidérer le refus d'accorder à celle-ci l'accès qu'elle avait sollicité aux documents administratifs faisant l'objet de son courrier du 8 août 2013.

### **Article 2.**

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV<sup>e</sup> chambre, le vingt-trois juin deux mille quinze par :

|     |                |                       |
|-----|----------------|-----------------------|
| M.  | M. LEROY,      | président de chambre, |
| M.  | I. KOVALOVSKY, | conseiller d'Etat,    |
| Mme | D. DÉOM,       | conseiller d'Etat,    |
| M.  | R. GHODS,      | greffier assumé.      |

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY