

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 232.235 du 17 septembre 2015

213.026/XV-2604

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'Office national du Ducroire (O.N.D.D.),

ayant élu domicile chez
Mes Br. LOMBAERT et S. ADRIAENSSEN, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 juillet 2014 par l'a.s.b.l. Association pour la promotion de la démocratie et de développement de la République Démocratique du Congo (APRODEC), qui sollicite l'annulation «de la décision d'octroi par l'Office national du Ducroire (O.N.D.D.) de deux polices d'assurance-crédit litigieuses n°s 86.294 et 86.695 en faveur de la s.a. ZETES, ainsi que la décision implicite de rejet présumée du 12 mai 2014 y relative»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. L. JANS, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties, le dernier mémoire de la partie requérante, et la lettre valant dernier mémoire de la partie adverse par laquelle celle-ci sollicite la condamnation de la partie requérante au paiement d'une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros;

Vu l'ordonnance du 5 août 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 septembre 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 S. ADRIAENSSEN (également *loco* Me Br. LOMBAERT), avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. L. JANS, 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 (O.N.D.D.) les 8 et 10 juin 2010, portant les numéros 86.294 et 86.695. La décision de conclure ces deux polices constitue le premier acte attaqué. Les contrats commerciaux litigieux auraient été signés le 17 juin 2010.

Le 2 septembre 2010, la requérante demande à la partie adverse l'annulation des polices d'assurance précitées.

Le 14 septembre, la partie adverse répond qu'elle n'aperçoit pas de base légale qui lui permettrait d'annuler ces deux polices et estime l'argumentation de la requérante dénuée de fondement.

Par un courrier du 22 mars 2012, la requérante demande ensuite d'avoir accès à divers documents sur la base desquels la partie adverse s'est fondée pour accorder à

la société ZETES la garantie litigieuse. Cette demande est rejetée par la partie adverse dans un courrier du 13 avril 2012. Dans ce cadre, la requérante introduira auprès du Conseil d'État un recours, qui est rejeté par l'arrêt n° 231.349 du 26 mai 2015.

Le 31 juillet 2013, la requérante demande à nouveau à la partie adverse l'annulation des deux polices litigieuses.

Le 7 août 2013, la partie adverse répond que «la police d'assurance de la société ZETES est devenue sans objet puisqu'elle a pris fin en juin 2011 dès lors que les transactions couvertes se sont correctement déroulées et ont été intégralement payées».

Le 26 août, la requérante demande à nouveau à la partie adverse l'annulation des deux polices litigieuses.

Le 29 novembre 2013, la requérante demande à la partie adverse l'annulation de la décision d'octroi des deux mêmes polices.

Le 16 décembre 2013, la partie adverse répond à la requérante:

«Nous vous rappelons à nouveau que votre demande est devenue sans objet dans la mesure où les polices concernées sont échues. Elles ne peuvent donc logiquement plus faire l'objet d'une annulation.

Pour le surplus et pour autant que de besoin, nous contestons formellement votre raisonnement et la teneur de vos allégations».

Le 8 janvier 2014, la requérante adresse à la partie adverse un courrier de mise en demeure de statuer sur «notre demande d'annulation de la décision d'octroi des polices d'assurance-crédit litigieuses n° 86.294 et n° 86.685», en se fondant sur l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Dans ce courrier, elle prend acte de la réponse de la partie adverse du 16 décembre 2013 et expose les raisons pour lesquelles elle ne peut s'y rallier.

Le silence observé par la partie adverse après cette mise en demeure constitue le second objet de la requête;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante observe que le dossier administratif déposé est incomplet, puisqu'il ne comporte pas de copie des actes attaqués; qu'elle estime que l'auditeur n'a pu établir son rapport en connaissance de cause et invoque l'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, pour que les faits tels qu'elle les relate dans la requête soient réputés établis, «avec pour conséquence l'annulation pure et simple de la décision attaquée»; qu'elle

considère qu'en s'abstenant de déposer ces pièces même à titre confidentiel, la partie adverse empêche le Conseil d'État d'opérer son contrôle de légalité;

Considérant que la partie adverse a déposé un dossier administratif, ne comprenant pas les décisions attaquées, qu'elle estime devoir garder confidentielles; que l'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État vise uniquement le déroulement des faits exposés dans la requête; que le dossier administratif déposé permet de s'assurer des faits pertinents pour l'examen du recours et de statuer en connaissance de cause;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité *ratione temporis* du recours quant à son premier objet; qu'elle fait observer que les décisions qui y sont attaquées datent des 8 et 10 juin 2010 et estime que les multiples démarches de la requérante depuis lors démontrent qu'elle en connaît l'existence depuis plusieurs années;

Considérant que la requérante fait valoir que les actes administratifs relatifs aux polices d'assurance en cause sont juridiquement inexistantes, notamment les contrats litigieux conclus entre la s.a. ZETES d'une part et d'autre part, le Gouvernement congolais et la Commission électorale indépendante (CEI), au motif que cette dernière est devenue juridiquement inexistante le 3 février 2010 à l'installation du Parlement national congolais conformément à l'article 222, alinéa 2 de la Constitution de la République démocratique du Congo; qu'elle estime que le Gouvernement congolais et la CEI n'avaient pas la compétence matérielle requise pour signer ces contrats, de sorte que la décision d'octroi des deux polices d'assurance-crédit litigieuses en faveur de la s.a. ZETES est juridiquement inexistante, ce dont elle déduit que le recours contre elle est recevable sans condition de délai, conformément à l'article 159 de la Constitution et à l'article 14, § 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;

qu'en réplique, elle ajoute que l'offre soumise par la s.a. ZETES a été rejetée de plein droit le 8 avril 2010 par le Bureau central de coordination (BCECO) et que seule l'offre soumise par la firme sud-africaine Face Technologie a été retenue pour la deuxième phase relative à l'examen du prix et du délai de livraison; que, selon son analyse des pièces du marché, il s'avère que le 17 juin 2010 les autorités congolaises ont signé frauduleusement les deux contrats commerciaux avec la s.a. ZETES, alors que les négociations étaient toujours en cours avec Face Technologie jusqu'au 25 juin 2010; qu'à titre subsidiaire, elle indique qu'elle vient de prendre connaissance, par le biais du mémoire en réponse, des dates d'octroi des polices d'assurance-crédit litigieuses, soit le 8 et le 10 juin 2010, dates dont rien ne prouve qu'elles sont conformes à la vérité; qu'elle soutient que cette précision entraîne une perturbation majeure dans son analyse des faits et relance le débat sur la prise de connaissance pleine et entière de la décision attaquée; qu'elle rappelle avoir demandé en vain l'accès aux documents administratifs relatifs à la décision attaquée, laquelle n'a pas été publiée, pour prendre connaissance de l'entièreté de son contenu (en ce compris les noms, prénoms et signatures des auteurs de l'acte attaqué) et avoir introduit un recours devant le Conseil d'État contre ce refus d'accès; qu'elle estime qu'aucun texte légal ne lui interdit d'introduire sa requête en annulation au moment où elle a estimé que la prise de connaissance effective concernant l'existence et le contenu de la

décision d'octroi des polices litigieuses est devenue suffisante pour lui permettre de formuler correctement sa requête en annulation, et qu'en l'espèce, la date de cette prise de connaissance effective correspond à la réunion du conseil d'administration ayant décidé l'introduction de la requête en annulation, soit le 30 mai 2014; qu'elle souligne encore que nonobstant les recherches de documents relatifs au marché litigieux conclu entre la s.a. ZETES et les autorités congolaises, les efforts qu'elle a fournis à ce jour pour obtenir copie de la décision d'octroi litigieuse se sont heurtés à un refus automatique de la partie adverse en sorte que celle-ci ne pourrait pas raisonnablement soutenir que la requérante aurait retardé abusivement le point de départ de la prise de connaissance effective de l'existence et du contenu de la décision attaquée;

que, dans son dernier mémoire, elle développe les moyens de la requête et souligne que la décision attaquée est manifestement insusceptible de se rattacher à l'exercice d'un pouvoir administratif, qu'elle est constitutive d'une voie de fait, et qu'il faut donc la considérer comme inexistante; qu'elle invoque l'adage *fraus omnia corrumpit*, permettant de faire exception à toutes les règles; qu'elle fait également valoir qu'elle n'a pu, malgré des années d'enquête, obtenir une connaissance suffisante et certaine des termes exacts des actes attaqués, de sorte qu'elle n'était pas en mesure d'agir en justice, et que l'accès aux documents administratifs lui a été automatiquement refusé; qu'elle rappelle que la charge de la preuve de la connaissance effective et certaine du contenu de l'acte attaqué revient à la partie adverse, et estime que cette dernière ne peut raisonnablement soutenir que la requérante a retardé abusivement le moment de la prise de connaissance effective de l'acte; qu'elle affirme que c'est lors de sa réunion du 30 mai 2014 que son conseil d'administration a pu décider, après une analyse des éléments de preuve et écrits de procédure dont elle disposait, que sa connaissance des termes des décisions attaquées était devenue suffisante pour décider d'introduire le présent recours, et que c'est cette date qui a fait courir le délai de recours;

Considérant que, s'il a pu être admis que des actes administratifs inexistants soient retirés par leur auteur sans condition de délai, il n'en résulte pas nécessairement qu'ils pourraient être attaqués par des tiers au-delà du délai prévu par les lois coordonnées sur le Conseil d'État; qu'au demeurant, le requérant n'avance aucun élément permettant de considérer que les décisions attaquées seraient entachées d'inexistence, cette notion ne pouvant pas se confondre avec les illégalités, même d'ordre public, qu'il dénonce; que l'adage *fraus omnia corrumpit* ne peut trouver application dans le présent cas, aucune fraude n'ayant empêché la requérante d'introduire plus précocement son recours en annulation;

Considérant qu'il ressort de la requête et des pièces qui y sont jointes que la requérante a introduit auprès de la partie adverse, dès le 2 septembre 2010, une demande d'annulation des deux polices d'assurance dont elle critique l'octroi; qu'elle connaissait donc dès ce moment l'existence des actes attaqués, rendue publique notamment par un communiqué de la société ZETES du 22 juin 2010, dont son courrier du 2 septembre cite les termes; que les termes de son courrier montrent qu'elle connaissait le contexte de ces décisions et disposait de nombreuses précisions

à cet égard; que c'est seulement par un courrier du 22 mars 2012, soit plus de dix-huit mois plus tard, que son conseil de l'époque a sollicité, en vertu de l'article 32 de la Constitution, l'accès au «dossier sur base duquel votre office a pris la décision d'octroyer la couverture du contrat conclu entre Zetes et les autorités de la République démocratique du Congo», demande dont les termes ne visent même pas clairement les décisions elles-mêmes; qu'il ressort de ces éléments que la requérante était informée dès le mois de septembre 2010 de l'existence des décisions attaquées; que le recours est tardif et, partant, irrecevable, en son premier objet;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours en son second objet; qu'elle estime que l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État n'est pas applicable en l'espèce;

Considérant que la requérante fait valoir que la décision implicite de rejet est présumée avoir été prise quatre mois après réception par l'O.N.D.D. de la lettre de mise en demeure du 8 janvier 2014, soit le 12 mai 2014, en vertu des articles 32 de la Constitution, et 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, en sorte que le dernier jour du délai de 60 jours suivant la notification de la décision implicite est le 11 juillet 2014;

qu'en réplique, elle invoque le principe de confiance légitime et cite des arrêts du Conseil d'État; qu'elle expose avoir pu légitimement penser que la partie adverse était dans l'obligation de statuer sur sa demande formulée sur la base de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État; qu'elle rappelle que la partie adverse a toujours donné des réponses explicites à toutes les demandes qu'elle lui avait adressées, et explique que sa mise en demeure du 8 janvier 2014 faisait d'ailleurs suite à une décision explicite rendue le 16 décembre 2013 relative au refus de faire droit à la même demande d'annulation; qu'elle estime qu'en raison de sa propre attitude antérieure, la partie adverse était tenue de statuer sur la mise en demeure; qu'elle ajoute à titre subsidiaire que la décision explicite du 16 décembre 2013 ne pourrait être considérée comme étant une décision définitive ni quant à la forme, ni sur le fond, car celle-ci ne renseignait ni l'existence de recours devant le Conseil d'État, ni la forme et encore moins le délai de prescription à respecter conformément à l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État; que ceci est d'autant plus vrai qu'avant de formuler le 29 novembre 2013 la demande d'annulation de la décision d'octroi des polices litigieuses, la requérante n'avait jamais formulé une demande d'annulation de cette décision (les demandes formulées jadis concernaient l'annulation de deux polices litigieuses, lesquelles relèvent du juge judiciaire en cas de litige); qu'enfin, elle précise que la décision implicite relative au refus d'annuler la décision d'octroi de deux polices d'assurance-crédit litigieuses n^{os} 86.294 et 86.695 au profit de la s.a. ZETES est fondée sur les mêmes motifs évoqués à tort dans la décision explicite du 16 décembre 2013;

que, dans son dernier mémoire, elle précise que tout au long de la procédure non contentieuse et contentieuse, la partie adverse a entretenu une confusion entre la décision d'octroi des polices et le contrat d'assurance-crédit, et que seule sa demande du 29 novembre 2013 portait sur les décisions de contracter; qu'elle affirme que la décision exprimée dans le courrier du 16 décembre 2013 ne pouvait être considérée comme définitive, puisqu'elle ne mentionnait pas la possibilité de recours devant le Conseil d'État, de sorte que conformément à l'article 19 des lois coordonnées sur le

Conseil d'État, ce délai n'a pas commencé à courir; qu'elle ajoute qu'aucun texte légal ne l'empêchait de formuler une nouvelle demande dans l'intervalle de quatre mois, et que la partie adverse était tenue d'y répondre en vertu du principe de légitime confiance; qu'elle développe cet argument en affirmant qu'en répondant de manière explicite à toutes les précédentes demandes, la partie adverse devait savoir qu'elle créait elle-même une règle ayant valeur de loi régissant son fonctionnement et l'obligeant à répondre de manière explicite à toutes les demandes ultérieures;

Considérant que le principe de légitime confiance ne peut être invoqué que dans une situation dans laquelle l'autorité, disposant d'un pouvoir discrétionnaire, a fourni au préalable à l'intéressé des assurances précises susceptibles de faire naître dans son chef des espérances fondées; que ce principe ne peut s'appliquer lorsqu'il s'agit de savoir si une autorité a ou non l'obligation de statuer sur une demande, ce qui est par définition étranger à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire;

Considérant que les demandes d'annulation adressées par la requérante à la partie adverse à diverses reprises constituaient autant de recours en réformation non organisés, sans qu'il importe que leurs termes littéraux visent les polices d'assurance elles-mêmes ou les décisions de conclure ces polices; que la partie adverse y a répondu en les rejetant systématiquement, comme elle l'a fait en dernier lieu par le courrier du 16 décembre 2013, qui n'a fait l'objet d'aucun recours dans le délai prévu par l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État; que la mise en demeure du 8 janvier 2014 réitérait la demande du 29 novembre 2013, qui avait été rejetée, et à laquelle la partie adverse n'avait pas l'obligation de répondre; que l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne trouve pas à s'appliquer; que le recours est irrecevable également en son second objet;

Considérant que, dans sa lettre valant dernier mémoire, la partie adverse postule l'octroi d'une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros, à la charge de la partie requérante, et qu'il y a lieu de faire droit à cette demande,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le dix-sept septembre 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