

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 233.419 du 6 janvier 2016

217.539/XV-2938

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
Nachtegaaltstraat 8, bte 1
1501 Buizingen,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre des Affaires étrangères,
ayant élu domicile chez
Mes A. VERRIEST
et A.-S. VERRIEST, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 22 octobre 2015, par laquelle l'a.s.b.l. APRODEC sollicite «que le Conseil d'État ordonne une injonction obligeant la partie adverse à prendre, endéans les 3 jours après réception de la notification par le greffe de l'arrêt à intervenir, une nouvelle décision autorisant "l'accès aux documents et actes administratifs sur base desquels l'Ambassadeur belge en poste à Kinshasa s'est fondé pour donner des informations relatives à la décision d'octroi par l'Office national du Ducroire de deux polices d'assurance n° 86.294 et 86.695 [relatives] aux contrats de fourniture par la SA ZETES de 9.500 kits biométriques d'enrôlement des électeurs et serveurs (logiciels AFIS) de nettoyage du fichier électoral congolais". Ceci, en exécution de l'arrêt n° 231.702 du 23 juin 2015 du Conseil d'État.», et, alternativement, que le Conseil d'État autorise, dès la notification par le greffe de l'arrêt à intervenir, l'accès à ces mêmes documents et actes administratifs, en exécution du même arrêt;

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, rédigé sur la base de l'article 6 de l'arrêté royal du 2 avril 1991 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État en matière d'injonction et d'astreinte;

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

Vu l'ordonnance du 21 décembre 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 5 janvier 2016 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, M. K. KALOMBO, administrateur délégué, comparaissant pour la partie requérante, et Me A.-S. VERRIEST, 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'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

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

Par l'arrêt n° 231.702, du 23 juin 2015, le Conseil d'État a annulé la décision implicite par laquelle le ministre des Affaires étrangères avait rejeté la demande formulée par la requérante le 12 septembre 2013 de reconsidérer le refus de lui accorder l'accès qu'elle avait sollicité aux documents administratifs faisant l'objet de son courrier du 8 août 2013.

Le 21 août 2015, la partie requérante met la partie adverse en demeure de prendre une décision l'autorisant à prendre connaissance des documents et actes administratifs relatifs à la demande d'information adressée par l'Office national du Ducroire (O.N.D.D.) à l'Ambassadeur belge en poste à Kinshasa, préalablement à l'octroi de deux polices d'assurance numéro 86.294 et 86.695 couvrant les deux contrats commerciaux y relatifs attribués par les autorités congolaises le 17 juin 2010 au profit de la société belge S.A. ZETES.

Par un courriel et une lettre du 18 septembre 2015, la partie adverse informe la requérante qu'une réponse lui sera envoyée au début du mois d'octobre 2015.

Après avoir avisé la requérante, par un courriel du 7 octobre, de l'envoi prochain de la réponse signée par le ministre, la partie adverse lui adresse le 19 octobre par courriel la copie, en une version non datée, d'une décision ministérielle rédigée comme suit:

« [...] Monsieur le Président et Administrateur délégué,
Suite à votre lettre du 21 août 2015, et à mon courriel et ma lettre du 18 septembre 2015, j'ai l'honneur de vous informer des éléments suivants.
L'arrêt n° 231.702 du 23 juin 2015 annule "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 2012 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".
Suite à l'arrêt du Conseil d'État, il convient donc de se prononcer sur votre demande de communication des pièces.
Le juge considère que les pièces déposées à titre confidentiel par l'État belge n'impliquent pas un "avis préalable favorable" à la conclusion des polices d'assurance en question mais répondent simplement à une demande d'informations soumise par l'ONDD.
Du contenu des informations communiquées à l'ONDD, par l'Ambassadeur du Royaume de Belgique en poste à Kinshasa, il ressort que celles-ci émanent et concernent des organisations internationales avec qui la Belgique entretient des relations.
J'ai donc mis en balance l'intérêt de la publicité, d'une part, et la protection des relations internationales de la Belgique, d'autre part (Art. 6, § 1, 3°, de la Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration).
Sur base de cette balance des intérêts, j'estime que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur l'intérêt des relations internationales fédérales de la Belgique et, plus particulièrement, les intérêts stratégiques de la Belgique et l'intérêt de ses relations avec un État tiers et des organisations internationales (entre autres l'ONU et le FMI).
Les détails énoncés sur le processus et les budgets utilisés (montants, sources) pour financer le projet relèvent de décisions prises par les instances multilatérales, et la révélation de ces informations risque de mettre à mal le processus ayant abouti aux dispositions adoptées par ces instances multilatérales. Ceci nuirait aux relations internationales de la Belgique et porterait atteinte à sa capacité à prendre des décisions pleinement efficaces.
L'État belge considère pour ces motifs que les éléments communiqués par l'Ambassadeur à l'ONDD doivent rester confidentiels et non publics.
Je ne peux par conséquent pas donner une suite favorable à votre demande.
[...]».

Le 26 octobre, la partie requérante envoie à la partie adverse un courrier recommandé, ainsi qu'une copie par courriel, qui la met en demeure de prendre une nouvelle décision en exécution de l'arrêt n° 231.702 du 23 juin 2015. Cette lettre se réfère à l'article 36, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

À la même date, la partie adverse lui envoie par courriel une nouvelle copie de la lettre du ministre qui lui avait déjà été transmise. Celle-ci, en sa version signée et

datée du 20 octobre, lui est également envoyée le 30 octobre, par un courrier recommandé dont il est accusé réception le 3 novembre;

Considérant que, dans sa demande d'injonction, la requérante fait valoir qu'elle a valablement décidé d'agir, qu'elle y a intérêt, que le Conseil d'État est compétent pour ordonner l'adoption d'une nouvelle décision explicite, et qu'il n'existe plus de recours préalable organisé; qu'elle soutient que le seul fait que la partie adverse n'ait pas répondu favorablement à la lettre de mise en demeure fondée sur l'article 36, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, suffit à justifier l'adoption d'une injonction puisque l'affaire a déjà été tranchée définitivement par le Conseil d'État dans l'arrêt n° 231.702, précité; qu'elle cite diverses dispositions légales et arrêts du Conseil d'État, et soulève cinq moyens; qu'elle conclut que la partie adverse «fait de la résistance abusive contre l'exécution de l'arrêt n° 231.702 du 23 juin 2015» et que sa «mauvaise foi caractérisée» ne fait aucun doute;

Considérant qu'aux termes de l'article 36, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État :

« Art. 36. § 1^{er}. Lorsque l'arrêt implique que l'autorité concernée prenne une nouvelle décision, la section du contentieux administratif, saisie d'une demande en ce sens, peut ordonner par cet arrêt que cette décision intervienne dans un délai déterminé. Elle peut l'ordonner par un arrêt ultérieur, pour autant que la partie à la requête de laquelle l'annulation a été prononcée ait, au préalable et par une lettre recommandée, mis l'autorité en demeure de prendre une nouvelle décision et qu'au moins trois mois se soient écoulés depuis la notification de l'arrêt en annulation.

Lorsque la nouvelle décision à prendre résulte d'une compétence liée de la partie adverse, l'arrêt se substitue à celle-ci.

Lorsque son arrêt implique que l'autorité concernée s'abstienne de prendre une décision, la section du contentieux administratif, saisie d'une demande en ce sens, peut lui ordonner une telle obligation d'abstention.»;

Considérant qu'en l'espèce, l'arrêt n° 231.702, précité, motive l'annulation qu'il prononce en relevant que la demande d'accès aux documents administratifs formulée par la requérante «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'à la suite de cet arrêt et de la mise en demeure lui adressée par la requérante le 21 août 2015, la partie adverse a adopté une nouvelle décision, qui rejette explicitement la demande d'accès aux documents administratifs formulée par la requérante le 8 août 2013, et que cette décision a été notifiée à cette dernière; que, dès lors, en tant qu'elle vise une injonction de prendre une nouvelle décision, la requête est sans objet;

que pour le surplus, il ne résulte pas de l'arrêt n° 231.702, et la requérante n'établit pas, que la partie adverse avait l'obligation de lui accorder l'accès aux documents administratifs concernés; que sa compétence n'est pas liée puisqu'il lui appartient d'apprécier l'existence de motifs d'exception à la publicité des documents administratifs; que dès lors, le Conseil d'État n'est compétent ni pour lui ordonner d'adopter une décision favorable ni pour autoriser directement l'accès de la requérante aux documents administratifs en cause; qu'il n'y a pas lieu d'examiner les moyens et que la requête ne peut être accueillie;

Considérant que la partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base de 700 €; que l'article 18 de l'arrêté royal du 2 avril 1991 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État en matière d'injonction et d'astreinte rend applicable aux demandes d'injonction notamment l'article 84/1 du Règlement général de procédure, qui permet le dépôt d'une demande d'indemnité de procédure; qu'il y a lieu de faire droit à la demande,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est attribuée à la partie adverse à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
six janvier deux mille seize par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président,
---------------------	---------------

Fr. QUINTIN

M. LEROY