

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

ARRÊT

n° 258.417 du 12 janvier 2024

A. 229.684/XI-22.803

En cause : **JARDEMALIE** Botagoz,
ayant élu domicile chez
M^e Dounia ALAMAT, avocat,
rue Emile Claus 4
1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
avenue de l'Armée 10
1040 Bruxelles.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 2 décembre 2019, la partie requérante demande l'annulation « de la ou des décision(s) d'autorisation d'exécuter la/les demande(s) d'entraide internationale, formulée(s) par les autorités kazakhs, et de permettre la présence d'officiers kazakhs lors de l'exécution des devoirs réalisés en Belgique ».

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante indique que l'acte attaqué est la décision du 19 avril 2018 autorisant l'exécution d'une demande d'entraide internationale formulée par le Kazakhstan et permettant la présence d'officiers kazakhs lors de l'exécution des devoirs réalisés en Belgique.

II. Procédure

Par un arrêt n° 247.233 du 5 mars 2020, le Conseil d'Etat a rouvert les débats, décidé que la pièce 3 du dossier administratif serait, à ce stade de la

procédure, tenue pour confidentielle, décidé que la partie adverse serait invitée à déposer au dossier de la procédure et à transmettre à la partie requérante, pour le 16 mars au plus tard, une version du courrier du 19 avril 2018 constituant la première page de la pièce 3 du dossier administratif dans laquelle auront été occultés les éléments relevant du secret de l'instruction comme notamment l'identité des personnes faisant l'objet de l'enquête ou l'avant-dernier paragraphe débutant par l'expression « Par ailleurs », ordonné l'exécution immédiate de l'arrêt, fixé l'affaire à l'audience du 23 mars 2020 à 11 heures, et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Par un arrêt n° 247.602 du 20 mai 2020, le Conseil d'Etat a rejeté la demande de suspension, décidé que la pièce 3 du dossier administratif serait, à ce stade de la procédure, tenue pour confidentielle, ordonné l'exécution immédiate du présent arrêt, décidé que le présent arrêt serait notifié par voie électronique aux parties, et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a, par un courrier déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État le 8 juin 2020, demandé la poursuite de la procédure.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 24 octobre 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 18 décembre 2023.

M^{me} Joëlle Sautois, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^{es} Doumia Alamat et Christophe Marchand, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bernard Renson, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, 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. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 247.233 du 5 mars 2020, auquel l'arrêt n° 247.602 du 20 mai 2020 rejetant la demande de suspension se réfère. Il y a lieu d'y renvoyer également.

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèse de la partie requérante

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante soutient que l'acte attaqué est un acte d'une autorité administrative, susceptible de recours devant le Conseil d'Etat. A l'appui de son affirmation, elle expose tout d'abord diverses généralités concernant l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, dont le fait que la notion d'autorité administrative qui y figure et détermine notamment la compétence du Conseil d'Etat n'y est pas définie, la jurisprudence et la doctrine en arrêtant les contours. Elle retient de la jurisprudence en la matière que certains actes posés par des organes administratifs ne sont pas considérés comme des actes adoptés par des autorités administratives lorsque ces organes collaborent à l'exercice du pouvoir législatif ou lorsque ces organes collaborent à l'exercice du pouvoir judiciaire, concourent à l'exercice de la fonction judiciaire ou à l'exécution des arrêts et jugements du pouvoir judiciaire. Elle entreprend toutefois de démontrer dans le cadre de son mémoire en réplique que telle ne serait pas l'hypothèse rencontrée en l'espèce.

La partie requérante constate par ailleurs que le contentieux de la régularité des actes accomplis dans le cadre d'une demande d'entraide judiciaire passive n'a été confié à aucune autre juridiction par la loi et précise à toutes fins utiles que, même si la partie adverse n'a pas explicitement soulevé cette problématique, l'objet véritable de son recours consiste bien à obtenir l'anéantissement, par la voie de l'annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, de l'autorisation du ministre de la Justice d'exécuter la commission rogatoire kazakhe. Elle précise que l'action qu'elle a introduite en référé vise à interdire à l'Etat belge de transmettre les pièces d'exécution de la commission rogatoire kazakhe, sans que ne soient invoqués des moyens relatifs à la légalité de l'acte attaqué en l'espèce (incompétence de l'auteur de l'acte, erreur manifeste d'appréciation, défaut de

motivation et violation des principes de bonne administration). Quant à la saisine des juridictions pénales pour accéder au dossier répressif et obtenir la mainlevée des saisies opérées à son domicile, elle signale que la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Bruxelles a, par deux arrêts du 29 juin 2020, posé des questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle après avoir constaté notamment que la personne lésée par une saisie et visée par des actes d'instruction réalisés en exécution d'une demande d'entraide judiciaire internationale ne semblait pas bénéficier des mêmes garanties et possibilités de recours que la personne lésée par une saisie et visée par des actes d'instruction réalisés selon le cas en exécution d'une demande d'entraide judiciaire émanant d'un Etat membre de l'Union européenne ou en dehors du contexte d'une telle demande. Ces questions préjudicielles mettent également en exergue son statut de réfugiée politique.

Revenant à la qualité d'autorité administrative en vertu de laquelle le ministre de la Justice aurait adopté en l'espèce l'acte attaqué, elle dresse un relevé des arrêts par lesquels le Conseil d'Etat s'est déclaré compétent ou non à l'égard de décisions du ministre de la Justice ou d'autorités relevant de son administration, selon que les actes attaqués étaient adoptés en qualité d'autorité administrative ou s'apparentaient à l'exercice du pouvoir judiciaire. Dans ce contexte, elle se réfère à la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'extradition, constate que celui-ci se déclare compétent pour statuer sur les recours en annulation dirigés contre les arrêtés accordant l'extradition pris par le ministre de la Justice et souligne les liens étroits que la partie adverse aurait reconnus entre la matière de l'extradition et celle de l'entraide judiciaire internationale en vue de la récolte des preuves. Selon elle, en matière d'entraide judiciaire internationale passive, comme en matière d'extradition passive, le ministre de la Justice ne collabore ni directement, ni indirectement à l'exercice des prérogatives exclusives du pouvoir judiciaire belge. Cette collaboration serait exclue par le fait même que dans le cadre d'une entraide judiciaire internationale, la Belgique, Etat requis, ne fait qu'apporter une aide ponctuelle au pays requérant, sans disposer de tous les éléments de fond du dossier pour se prononcer, l'instruction étant soumise au droit et aux garanties du pays requérant. Pour la partie requérante, l'autorisation du ministre de la Justice s'inscrit en réalité dans l'exercice des prérogatives expressément confiées au Roi par l'article 167 de la Constitution relatif aux relations internationales. Dès lors que, traditionnellement, les relations internationales entrent dans les prérogatives du pouvoir exécutif, c'est selon elle à ce titre que l'exécutif est appelé à intervenir dans l'autorisation des commissions rogatoires internationales telles que celle prévue par l'article 873 du Code judiciaire. De son point de vue, la dérogation prévue par cette disposition à l'exigence d'autorisation du ministre de la Justice dans les relations entre Etats membres de l'Union européenne, justifiée dans les travaux parlementaires par la « judiciarisation » de la coopération judiciaire pénale au sein de l'Union, doit

être vue comme une exception confirmant la règle qui, selon elle, est celle de l'inscription du ministre de la Justice en matière d'entraide judiciaire internationale dans le cadre de son pouvoir propre, en tant que membre de l'Exécutif, responsable des relations internationales. Elle insiste sur le caractère nécessairement politique de la gestion des relations internationales, raison pour laquelle elles sont confiées à l'Exécutif, et signale que même dans le cadre de l'entraide européenne, le ministre de la Justice a encore la possibilité de s'opposer à celle-ci dans certaines circonstances « plus politiques ». Elle évoque une circulaire du collège des procureurs généraux de 2005 qui conforterait son point de vue, l'article 5, alinéas 2 et 3, de la loi du 9 décembre 2004 y étant présenté comme applicable dans les affaires politiquement sensibles, justifiant que le ministre de la Justice puisse estimer qu'il ne peut être donné suite (totalement ou partiellement) à la demande d'entraide.

La partie requérante poursuit son raisonnement en invoquant le droit d'accès à un juge et à un recours effectif et estime qu'il revient au Conseil d'Etat d'interpréter l'article 14 des lois coordonnées de la manière la plus conforme à ce droit. Se fondant sur de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de Justice de l'Union européenne, elle considère qu'il est nécessaire que le Conseil d'Etat examine son recours et vérifie si le ministre de la Justice a exercé sa compétence conformément aux règles et principes dont elle dénonce la violation dans ses moyens d'annulation. Ce faisant, précise-t-elle dans la conclusion de son exposé, le Conseil d'Etat ne deviendrait pas « une juridiction par défaut » mais exercerait la compétence qui lui est légalement et exclusivement attribuée par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante renvoie pour l'essentiel à son mémoire en réplique. Elle déclare en outre ne pas apercevoir la raison pour laquelle une analogie avec la compétence du Conseil d'Etat en matière d'extradition passive ne serait pas pertinente. Elle soutient que, dans les deux cas, il existe une phase administrative et une phase judiciaire. En matière d'extradition, la phase administrative clôturait la procédure et suit la phase judiciaire. En matière d'entraide judiciaire internationale, la phase administrative précéderait la phase judiciaire et la conditionnerait. Sans décision d'autoriser l'exécution de la demande formulée par un Etat étranger, il ne peut y avoir de coopération avec cet Etat et, selon la partie requérante, la compétence qui a été confiée au ministre de la Justice l'a été en raison de son pouvoir de diriger les relations internationales de la Belgique.

IV.2. Appréciation

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, énonce ce qui suit :

« Si le contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction, la section [du contentieux administratif] statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements :

1° des diverses autorités administratives ;

2° des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et des juridictions administratives ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice, relatifs aux marchés publics, aux membres de leur personnel, ainsi qu'au recrutement, à la désignation, à la nomination dans une fonction publique ou aux mesures ayant un caractère disciplinaire ».

La compétence *ratione materiae* du Conseil d'État est ainsi strictement définie par la loi. La circonstance qu'en l'espèce, la législation ne prévoirait pas d'autre possibilité de recours est sans incidence sur la compétence ainsi définie du Conseil d'État et ne peut, dès lors, avoir pour conséquence de faire de lui un juge « par défaut », ni le rendre compétent pour connaître d'un acte qui ne relève pas du champ d'application de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, précité. Le droit au recours effectif ne requiert pas davantage que le Conseil d'État s'attribue une compétence dont il est dépourvu.

Il ressort clairement de l'acte attaqué que celui-ci a été pris en application de l'article 873 du Code judiciaire auquel il est fait expressément référence.

L'article 873 du Code judiciaire énonce ce qui suit :

« Le tribunal ou le juge à qui est adressé une commission rogatoire est tenu de la faire exécuter.

Toutefois et à moins que les conventions internationales n'en disposent autrement, l'exécution des commissions rogatoires émanant des autorités judiciaires étrangères ne peut avoir lieu qu'après avoir été autorisée par le ministre de la Justice.

Le tribunal de première instance, le tribunal du travail ou le tribunal de l'entreprise commis rogatoirement peut désigner un juge d'un degré égal ou inférieur ».

Lorsque que le ministre de la Justice donne son autorisation dans le cadre de l'exécution d'une commission rogatoire émanant d'une autorité judiciaire étrangère, il prête son concours à l'action du pouvoir judiciaire, en exécution de la loi. Dans ce cadre, il ne fait pas œuvre administrative et ses actes échappent à la compétence du Conseil d'État.

Dans le cadre d'une extradition, le ministre de la Justice ne prête pas son concours à l'action du pouvoir judiciaire. Son autorisation a pour seul objet de permettre la remise aux autorités de l'État étranger d'un étranger qui est poursuivi

pour une infraction aux lois pénales ou est recherché aux fins d'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté dans cet État.

En revanche, dans le cadre de de l'exécution d'une commission rogatoire émanant d'une autorité judiciaire étrangère, visée à l'article 873 du Code judiciaire, le ministre de la Justice permet, comme en l'espèce, que des devoirs soient accomplis par les autorités judiciaires belges, en l'occurrence une perquisition ordonnée par un juge d'instruction belge, ayant donné lieu à des saisies. Il prête de la sorte son concours à l'action du pouvoir judiciaire belge dans le cadre de l'aide ponctuelle ainsi apportée à l'Etat requérant.

Le Conseil d'État est, dès lors, sans compétence pour connaître du présent recours.

V. Confidentialité

Dès lors que le présent arrêt met fin à la procédure devant le Conseil d'État et que les pièces sont renvoyées aux parties, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de maintien de la confidentialité de la pièce 3 du dossier administratif.

VI. Dépens et indemnité de procédure

La partie adverse demande une indemnité de procédure de 840 euros.

En raison de l'incompétence du Conseil d'État pour connaître du présent recours, et compte tenu de de l'article 67, §§ 1^{er} et 2, du règlement général de procédure, il y a lieu d'accorder à la partie adverse l'indemnité de procédure sollicitée, correspondant à un montant de base de 700 euros, majoré d'une somme correspondant à 20 pourcents de ce montant dès lors que le recours en annulation est assorti d'une demande de suspension.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 40 euros et l'indemnité de procédure de 840 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 12 janvier 2024, par la XI^e chambre du Conseil d'État composée de :

Yves Houyet,
Denis Delvax,
Joëlle Sautois,
Xavier Dupont,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet