

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

ARRÊT

n° 259.204 du 20 mars 2024

A. 235.582/XI-23.878

En cause : **A.L.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Sarah JANSSENS, avocat,
 rue du Congrès 49
 1000 Bruxelles,

 contre :

 l'Etat belge, représenté par
 la Secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration,
 assisté et représenté par
 M^e François MOTULSKY, avocat.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 31 janvier 2022, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 21 décembre 2021 refusant implicitement l'accès à une partie des documents administratifs sollicités par courriel du 8 novembre 2021.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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 11 janvier 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 19 février 2024.

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

M^e Sarah Janssens, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Nicolas Avci, *loco* M^e François Motulsky, 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 utiles

La partie requérante, de nationalité marocaine, expose dans sa requête qu'elle a participé à l'occupation du Béguinage et à une grève de la faim entre mai et juillet 2021 ; qu'afin de préparer sa demande d'autorisation de séjour pour motifs humanitaires à l'issue de cette mobilisation, elle a sollicité auprès de l'Office des étrangers, le 20 août 2021, la copie de son dossier administratif ; que celui-ci lui a été transmis par l'administration le 24 août 2021.

Le 8 novembre 2021, le conseil de la partie requérante, informée du fait que sa demande de régularisation a été rejetée, adresse un courrier électronique aux services de la partie adverse pour demander que lui soient envoyés :

- « - [l]e contenu de son dossier administratif depuis le 24.8.2021 (date de votre dernier mail) ;
- [l]a copie des "lignes directrices pour l'examen au fond évoquées par le Cabinet du secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration" (auxquelles l'Office fait référence dans les décisions de refus de régularisation des grévistes) ;
 - [l]a copie des déclarations publiques de Monsieur [GV] à propos des éléments positifs pris en compte pour évaluer les dossiers de régularisation sur le fond ».

Par un courrier électronique du 10 décembre 2021, sans réponse de la partie adverse à sa demande de publicité, la partie requérante adresse une demande de reconsidération au même service. Elle saisit parallèlement la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs instituée sur le fondement de l'article 8 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, qui s'abstient de donner son avis dans le délai requis par la loi.

Le 21 décembre 2021, la partie adverse adresse un courrier électronique au conseil de la partie requérante avec, en annexe, « une copie complète du dossier de [son] client ». Les « lignes directrices » et les « déclarations publiques de Monsieur [GV] » visées dans la demande de publicité ne s'y trouvent pas jointes. La décision de refuser implicitement l'accès à ces documents administratifs reflétée par ce courrier électronique constitue l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 32 de la Constitution et des articles 4 et 6 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

Dans sa requête en annulation, après avoir reproduit les articles 4, alinéa 1^{er}, 5, alinéas 2 et 3, 6, § 5 et 8, § 1^{er} et 2, de la loi du 11 avril 1994, précitée, la partie requérante expose que la partie adverse lui a communiqué une partie des documents demandés « sans motiver les raisons pour lesquelles les autres documents demandés ne sont pas communiqués » et que « cette absence de communication s'analyse comme un refus implicite de donner accès [à ces documents] ». Elle précise que « [s]i certes l'administration peut refuser l'accès à certains documents, elle doit toutefois motiver son refus sur base de l'article 6 de la loi du 11.4.1994, ce qu'elle est restée en défaut de faire *in casu* ».

Dans son mémoire en réplique, elle observe que la partie adverse ne conteste pas que les documents en question ne lui ont pas été communiqués ni qu'elle n'a pas répondu à sa demande d'accès, mais qu'elle tente « en vain de justifier *a posteriori* les raisons de cette non-communication, sous l'angle de l'intérêt au moyen ou à l'annulation ». Après avoir reproduit la teneur des deux premiers alinéas de l'article 4 de la loi du 11 avril 1994, elle expose qu'en lui imposant de justifier d'un intérêt à consulter deux documents « non personnels », la partie adverse

ajoute à la loi. Elle développe également les raisons pour lesquelles elle a en tout état de cause un intérêt certain à consulter les documents visés dans sa demande d'accès. Elle expose notamment, d'une part, qu'« à moins de verser dans l'arbitraire, les lignes directrices ont dû être appliquées à sa demande d'autorisation au séjour pour motifs humanitaires, et [qu'elle] est en droit de vérifier si la partie adverse n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation dans leur application ». D'autre part, elle estime que la partie adverse « ne peut sérieusement se référer à deux articles de presse pour affirmer que les déclarations de Monsieur [GV] sont publiques et accessibles, alors qu'elles sont reprises dans deux articles de presse uniquement, que le contenu de ces articles ne reprend pas les déclarations à l'identique et que le contenu de ce qui a été relayé dans la presse n'a cessé d'être contesté par [la partie adverse] ». Elle souligne qu'elle a sollicité « explicitement et distinctement l'accès à son dossier administratif (premier tiret), aux lignes directrices (deuxième tiret) et aux déclarations (troisième tiret [...]) » et que le fait que les deux derniers documents ne fassent pas partie du dossier administratif ne la prive pas d'en solliciter l'accès sur la base de la loi du 11 avril 1994. Elle cite enfin un avis de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs dont il résulte que le fait qu'un document administratif soit considéré comme interne n'est pas une raison suffisante pour y refuser l'accès et considère que sa demande est similaire à celle ayant donné lieu à cet avis.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante expose qu'elle n'a rien à ajouter à ses écrits, auxquelles elle se réfère.

IV.2. Thèse de la partie adverse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse rappelle avoir transmis le dossier administratif demandé par la partie requérante à la suite de la décision de rejet de sa demande d'autorisation de séjour aux fins d'introduire un recours auprès du Conseil du contentieux des étrangers.

Elle explique que cette décision de refus d'autorisation de séjour ne faisait nullement référence aux documents que la partie requérante lui reproche de ne pas avoir transmis, de sorte qu'ils ne figuraient pas à son dossier administratif. Elle précise que la finalité d'un dossier administratif est de refléter, par toutes pièces justificatives, la situation administrative de séjour et le parcours de la partie requérante en Belgique depuis son arrivée. Elle estime que l'argumentaire de la partie requérante reviendrait à « dire pour droit que la teneur du dossier administratif à communiquer à l'intéressé devrait être adaptée au projet et [à la] stratégie de la

partie requérante dans le cadre de la rédaction de son recours devant le Conseil du Contentieux des étrangers » et que, dans le cadre de la communication d'un dossier administratif d'un administré, elle ne doit pas « entamer un dialogue quant aux pièces non versées au dossier administratif et non visées par l'acte administratif querellé par l'intéressé ». Elle s'interroge ainsi quant à l'intérêt de la partie requérante au grief développé dans le cadre de son moyen unique, alors que l'acte attaqué devant le Conseil du contentieux des étrangers ne faisait pas référence aux documents sollicités. Elle estime que le défaut de communication de ces documents ne pouvait causer grief à la partie requérante, qui a pu introduire son recours devant le Conseil du contentieux des étrangers. Elle cite à l'appui de cet argument l'extrait d'un arrêt du Conseil d'Etat relatif à l'intérêt au recours en annulation.

La partie adverse constate qu'en tout état de cause, en ce qui concerne les « déclarations publiques », il s'agit d'un document public et accessible, non couvert par les dispositions de la loi du 11 avril 1994, de sorte que « là non plus [la partie requérante] n'a pas intérêt à son moyen ». Elle produit deux articles de presse contenant des déclarations de Monsieur [GV]. De même, indique-t-elle encore, « la partie requérante avait pu, dans le cadre de son recours en annulation devant le Conseil du Contentieux des étrangers, se référer à l'annonce faite par la partie adverse dans le cadre des discussions du mois de juillet 2021, [relative] à l'attention particulière qui serait portée à ceux qui ont manqué involontairement la régularisation de 2009, de sorte qu'elle ne démontre pas que l'absence de la communication des [lignes directrices] ne figurant pas au dossier administratif lui aurait porté préjudice ».

Dans son dernier mémoire, la partie adverse déclare n'avoir rien à ajouter au rapport de l'auditeur rapporteur qui conclut à l'annulation de l'acte attaqué et se réfère, pour le surplus, à justice.

IV.3. Appréciation

1. Selon les termes de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, une irrégularité ne donne lieu à une annulation que si elle a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, a privé les intéressés d'une garantie ou a pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte. Comme le précise la Cour constitutionnelle, et comme cela ressort des travaux préparatoires (Doc. parl., Sénat, 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2277/1, p. 11), cette disposition « consacre dans la loi l'exigence de l'intérêt au moyen, telle qu'elle découle de la jurisprudence constante de la section du

contentieux administratif du Conseil d'État. Selon cette jurisprudence, le requérant n'est en principe recevable à invoquer une irrégularité que lorsque celle-ci lèse ses intérêts » (C. const, 16 juillet 2015, n° 103/2015, B.44.2 [ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.103]). Il s'ensuit que pour être recevable, un moyen doit être susceptible de donner satisfaction à la partie requérante en cas d'annulation.

En l'espèce, le moyen unique est pris de la violation de l'article 32 de la Constitution et des articles 4 et 6 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. En tant qu'il dénonce la violation du droit constitutionnel de la partie requérante à accéder à des documents administratifs et de l'obligation de communiquer les motifs de sa décision lorsqu'elle rejette une demande de publicité, la partie requérante a manifestement un intérêt à sa critique, puisqu'elle dénonce des irrégularités qui l'auraient privée des garanties offertes par les dispositions visées au moyen.

Le moyen unique est recevable.

2. En vertu de l'article 32 de la Constitution, « 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 [...] ». En prescrivant que chaque document administratif est en principe public, le Constituant a érigé le droit à la publicité des documents administratifs en un droit fondamental, les exceptions n'étant possibles que dans les conditions fixées par la loi et étant d'interprétation restrictive (C. const., 19 décembre 2013, n° 169/2013, B.16.2 [ECLI:BE:GHCC:2013:ARR.169]). La loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration organise un régime de publicité passive qui consacre « le droit de consulter un document administratif d'une autorité administrative fédérale et de recevoir une copie du document », c'est-à-dire la possibilité de « prendre connaissance sur place de tout document administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie » (article 4, alinéa 1^{er}).

L'article 6, § 5, de la loi du 11 avril 1994, également visé au moyen, impose à l'autorité administrative qui rejette une demande de publicité de communiquer les motifs de ce rejet.

3. En l'espèce, à la suite de la demande de reconsidération qui lui a été adressée par la partie requérante, la partie adverse lui a transmis une copie du « dossier administratif » qu'elle avait sollicitée par courrier électronique du 21 décembre 2021, sans communiquer dans le même temps les motifs du rejet de la

demande de publicité relative aux deux autres documents que la partie requérante avait pourtant veillé à demander distinctement.

Certes, la loi du 11 avril 1994 permet à une autorité administrative de s'abstenir de statuer et de laisser se former une décision implicite de rejet par le seul écoulement du temps, auquel cas il ne peut être exigé de sa part qu'elle communique des motifs de rejet dans un *instrumentum*. Telle n'est toutefois pas la situation rencontrée en l'espèce puisque la partie adverse s'est prononcée sur la demande de reconsidération en communiquant le dossier administratif de la partie requérante mais s'est abstenue de communiquer, dans le courrier électronique de transmis de ce dossier, les motifs du rejet de la demande relative aux autres documents sollicités.

Les explications fournies par la partie adverse dans son mémoire en réponse, notamment quant à l'inexistence de déclarations de Monsieur [GV] autres que celles relayées dans la presse qu'elle produit, sont tardives et ne permettent pas de pallier la violation de l'article 6, § 5, de la loi du 11 avril 1994 reflétée par l'acte attaqué. La partie adverse reste en tout état de cause en défaut d'expliquer et de démontrer ce qui justifierait que les lignes directrices sollicitées par la partie requérante ne lui aient pas été communiquées.

Par conséquent, le moyen unique est fondé.

V. Indemnité de procédure et dépens

La partie requérante, qui a obtenu gain de cause, ne sollicite pas d'indemnité de procédure à charge de la partie adverse.

Cette dernière supporte donc exclusivement les autres dépens.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision de la partie adverse du 21 décembre 2021 refusant l'accès à une partie des documents sollicités par la partie requérante par courrier électronique du 8 novembre 2021 est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 22 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 20 mars 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