

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

ARRÊT

n° 259.206 du 20 mars 2024

A. 232.739/XI-23.389

En cause : **B.J.**,
ayant élu domicile chez
M^e Dounia ALAMAT, avocat,
rue Emile Claus 4
1000 Bruxelles,
également assistée et représentée par
M^{es} Christophe MARCHAND
et Ronit KNALLER, avocats,

contre :

l'Etat 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 de la requête

Par une requête introduite le 22 janvier 2021, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du 28 juillet 2020, lui refusant l'accès et la copie de son dossier d'extradition ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été 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 Dounia Alamat, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Florence Saporosi, *loco* M^e Bernard Renson, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis contraire.

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, originaire du Kazakhstan, s'est vu reconnaître la qualité de réfugiée le 2 octobre 2013.

Selon les parties, une perquisition s'est déroulée à son domicile le 1^{er} octobre 2019 en présence d'un magistrat et d'un membre du service anticorruption kazakhs. Cette mesure a été ordonnée par un juge d'instruction belge dans le cadre de l'exécution d'une commission rogatoire internationale émise par les autorités judiciaires du Kazakhstan.

Le 6 novembre 2019, le ministre de la Justice s'exprime devant la commission de la Justice de la Chambre des représentants au sujet de cette perquisition et expose notamment ce qui suit (CRIV 55 COM 047, p. 13) :

« Faut-il être particulièrement prudent quand on reçoit une demande d'entraide provenant de certains pays ? Bien sûr. Faut-il redoubler de vigilance lorsque la demande concerne en plus une personne ayant obtenu le statut de réfugié et pour laquelle il est donc reconnu qu'elle court un risque de persécution dans son pays d'origine ? Absolument. Ce statut de réfugié doit-il suffire à lui seul pour empêcher une extradition ? Tout à fait. Il y a d'ailleurs eu deux demandes d'extradition et celles-ci n'ont pas été exécutées. »

La partie requérante a introduit plusieurs recours afin de s'opposer à la transmission des pièces saisies à l'occasion de cette perquisition, dont une requête en accès au dossier fondée sur l'article 61^{ter} du Code d'instruction criminelle et une demande de mainlevée des saisies opérées à son domicile fondée sur l'article 61^{quater} du même Code, couplées à une demande de contrôle de l'instruction, fondée sur l'article 235^{bis} du Code d'instruction criminelle. Dans ses écrits de procédure, elle expose que, dans le cadre de toutes ces procédures, elle « doit démontrer que la demande d'entraide internationale est motivée pour des raisons politiques et viole ses droits fondamentaux » et qu'à cette fin, elle doit recevoir la possibilité de prouver que cette demande vise des faits identiques à ceux pour lesquels son extradition a été refusée. Dans son mémoire en réplique, elle ajoute que l'accès aux documents demandés lui est également devenu nécessaire pour prévenir tout retrait de son statut de réfugié ou se défendre dans l'hypothèse où un tel retrait serait effectivement envisagé.

Le 11 février 2020, l'un des conseils de la partie requérante adresse au Service Public Fédéral Justice une demande d'accès visant le ou les « dossier(s) administratif(s) » concernant sa cliente, et se réfère aux deux demandes d'extraditions qui auraient fait l'objet d'une décision de refus de la part du ministre de la Justice. Il en sollicite également copie. Il expose notamment dans son courrier qu'il lui est nécessaire d'avoir accès et de recevoir copie de ces dossiers afin d'assurer les droits de la défense de sa cliente, ceux-ci démontrant selon lui les persécutions qu'elle subit. Il ajoute que s'il est exact que l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 prévoit des possibilités de refuser ou de limiter le droit d'accès à des documents administratifs, aucune des exceptions qui y figurent ne pourrait s'appliquer en l'espèce. Selon lui, « [e]n effet, si la Belgique avait décidé d'accorder l'extradition [sa] cliente aurait eu automatiquement accès à l'ensemble du dossier et aux "informations" transmises par les autorités kazakhes ». Il n'existe dès lors à son estime « aucune raison, au contraire, à refuser l'accès à ces informations à [sa] cliente alors que l'extradition a été refusée ».

Le 12 mai 2020, en l'absence de réponse à sa demande, le même conseil adresse une demande de reconsidération à l'administration précitée. Il y rappelle notamment l'objet de sa demande mais aussi la teneur de l'article 6, § 4, de la loi du 11 avril 1994. Le même jour, il adresse une demande d'avis à 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 (ci-après « la Commission »).

Le 29 juin 2020, la commission précitée rend son avis.

Le 28 juillet 2020, la partie adverse adresse un courrier au conseil de la partie requérante, lui refusant l'accès au dossier administratif d'extradition sollicité. La décision de refus ainsi notifiée à la partie requérante constitue l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse considère que, même si l'acte attaqué a été notifié sans mentionner les voies de recours, le conseil de la partie requérante, qui a également reçu l'acte attaqué par un courriel du 19 août 2020, devait connaître, par sa profession, quelles étaient les voies et les délais de recours possibles. L'absence d'indication des voies de recours n'a donc, selon elle, pas pu avoir de répercussions quelconques sur la situation de la partie requérante et, partant, il est permis de considérer que le recours, introduit le 22 janvier 2021, est irrecevable *ratione temporis*.

IV.2. Thèse de la partie requérante

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante, qui rappelle la teneur de l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, estime que cette disposition n'exige pas que l'omission de l'indication des voies de recours ait eu des répercussions sur la situation du justiciable pour que le délai de prescription de l'action soit prolongé de quatre mois. Ce faisant, la partie adverse ajoute selon elle une condition à la loi. Si les conseils de la partie requérante sont des professionnels, l'administration l'est tout autant, de sorte qu'elle se savait tenue d'indiquer les voies de recours sous peine de voir prolonger le délai de recours au Conseil d'Etat de quatre mois.

IV.3. Appréciation

En vertu de l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, disposition d'ordre public, les délais de prescription visés à l'article 14, § 1^{er}, des mêmes lois ne prennent cours que si la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle indique l'existence de ces recours ainsi que les formes et délais à respecter. Lorsque cette condition n'est pas remplie,

les délais de prescription prennent cours quatre mois après que l'intéressé s'est vu notifier l'acte ou la décision à portée individuelle.

Contrairement à ce que soutient la partie adverse, il est sans incidence sur l'application de cette disposition que l'acte notifié sans les mentions requises ait été communiqué parallèlement au conseil de l'administré, lequel devait selon elle connaître, par sa profession, quels étaient les voies et les délais de recours possibles.

L'acte attaqué ayant été notifié le 19 août 2020 à la partie requérante sans indiquer les voies de recours et les formes et délais à respecter, le délai de recours de soixante jours a commencé à courir quatre mois plus tard. Introduit le 20 janvier 2021, le recours est recevable *ratione temporis*.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

1. Requête

La partie requérante soulève un premier moyen de la « violation des obligations de motivation formelle des actes administratifs et des principes de bonne administration, lus en combinaison avec les droits fondamentaux à l'accès à l'information, au procès équitable, à la vie privée et familiale et au recours effectif ».

Ce premier moyen est encore pris de la violation de l'article 32 de la Constitution, des articles 7, 41, 42, 47 et 48 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, des articles 6, 8 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, de l'article 6 de la directive 2012/13/UE relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, des articles 4 et 6 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration : devoir de minutie et de précaution, devoir de prudence, principe du raisonnable, principe de proportionnalité, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Sous un premier titre intitulé « Les principes », après avoir cité l'article 32 de la Constitution et l'extrait d'un arrêt de la Cour constitutionnelle relatif à cette disposition, la partie requérante expose que le droit d'accès à l'information, au dossier administratif comme judiciaire, est intimement lié au droit à disposer d'un

recours effectif, au droit de bénéficier d'un procès équitable et au principe général des droits de la défense. Elle déclare que ces droits fondamentaux sont consacrés aux articles 41, 42, 47 et 48 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dont elle reproduit la teneur. Elle déclare que sans accès à l'information, le justiciable n'est pas en mesure d'exercer de manière concrète et effective les voies de recours dont il doit bénéficier à l'encontre des décisions attentatoires à ses droits fondamentaux et n'est pas en mesure d'exercer pleinement ses droits de la défense. Citant ensuite des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne, dont elle reproduit des extraits, relatifs à divers principes généraux du droit de l'Union, elle souligne qu'en matière d'extradition vers un Etat tiers à l'Union européenne, la Cour de justice de l'Union européenne a déjà considéré que les Etats étaient tenus d'exercer leur compétence dans le respect du droit de l'Union, y compris la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La partie requérante expose encore que, faisant l'objet d'une enquête pénale, il convient d'avoir égard à la directive 2012/13/UE relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, dont elle reproduit une partie du préambule, ainsi que les articles 2 et 6. Elle reproduit ensuite la teneur des articles 6, 8 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, dont elle expose la portée. De même, elle décrit ce que recouvrent selon elle le principe général de bonne administration et l'obligation de motivation formelle. Enfin, elle évoque les articles 4 et 6 de la loi du 11 avril 1994 : l'article 4 est relatif au principe selon lequel les administrés doivent pouvoir avoir accès aux dossiers qui les concernent et sont en possession de l'administration ; l'article 6 tempère cette obligation de donner accès au dossier administratif dans des cas limités, qui doivent s'interpréter de manière restrictive. Reproduisant une partie de cet article 6, dont les points 3^o et 5^o de son paragraphe 1^{er}, elle ajoute que cette disposition oblige l'administration à se livrer à une balance des intérêts en présence pour refuser l'accès aux documents administratifs.

Sous un second titre, intitulé « Application au cas d'espèce », la partie requérante expose tout d'abord que l'acte attaqué invoque à tort l'arrêt n° 94.419 du Conseil d'Etat relatif, son elle, à une affaire où l'administration fiscale avait refusé à la partie requérante l'accès à certaines pièces du dossier administratif au motif qu'elles étaient issues d'une instruction belge en cours. Après avoir reproduit un passage de cet arrêt, la partie requérante en déduit que « [d]ès lors que [le Conseil d'Etat] considère que les pièces d'un dossier administratif, issues d'une instruction judiciaire, n'en constituent pas moins des documents administratifs qui, à ce titre, ne sont pas couverts par le secret de l'instruction, [elle] n'aperçoit pas en quoi cet arrêt pourrait justifier un refus d'accès au dossier sur base de l'article 6, § 1, 5^o de la loi du 11 avril 1994 ». Elle en conclut que « [l]a décision attaquée viole les articles 6, § 1,

5° de la loi du 11 avril 1994 ainsi que l'obligation de motivation formelle des actes administratifs, en ce qu'elle repose sur des motifs non pertinents, inexacts ou inadéquats ».

La partie requérante indique ensuite qu'elle a fait l'objet de plusieurs demandes d'extradition et qu'elle est donc « accusée » par le Kazakhstan. Selon elle, l'article 6.3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et l'article 6 de la directive 2012/13/UE imposent dès lors de lui donner accès au dossier. Elle constate que le principe du secret de l'instruction a connu une évolution importante à la suite de l'affaire Dutroux. L'article 61^{ter} du Code d'instruction criminelle puis l'article 21^{bis} du Code d'instruction criminelle sont venus le tempérer pour l'inculpé, le suspect, la personne intéressée et la partie civile, notamment en vue de promouvoir le droit au procès équitable. Ces dispositions, explique-t-elle encore, ont instauré un droit de consulter et de prendre copie du dossier répressif, même durant l'instruction ou l'information. Elle en conclut que la décision attaquée viole l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme. « De surcroît », la partie requérante estime qu'« il est difficile d'apercevoir comment, le fait de permettre à un individu de prendre connaissance d'accusations portées contre lui, depuis des années, au travers de demandes d'extradition, serait de nature à entraver la “recherche ou la poursuite de faits punissables” ». Elle considère qu'« [à] tout le moins, la partie adverse ne motive pas concrètement sa décision sur ce point », qu'[e]lle se contente d'invoquer un motif général, contrairement à ce que préconise l'avis de la Commission ». Elle en conclut que « [l]a décision attaquée viole les articles 6, § 1, 5° de la loi du 11 avril 1994 ainsi que l'obligation de motivation formelle des actes administratifs, en ce qu'elle repose sur des motifs non pertinents, inexacts ou inadéquats ou, à tout le moins, généraux, sans égard aux particularités de la cause ».

La partie requérante ajoute à ce sujet que « [f]orce est de constater qu'alors que la Commission, dans son avis du 29 juin 2020, avait indiqué [qu'elle] avait formulé sa demande de manière convaincante et rappelé à l'administration son obligation de motivation *in concreto*, la décision attaquée n'opère [aucun] examen concret de la demande, pourtant dûment motivée au regard des droits fondamentaux de la requérante à accéder aux informations la concernant, à disposer d'une procédure juridictionnelle équitable et d'un recours effectif ». Elle relève également que la partie adverse n'a nullement répondu à l'argument tiré du fait que, « par définition, le Kazakhstan s'attendait à ce [qu'elle] ait connaissance de la demande d'extradition formulée à son encontre ». Selon elle « [a]ucun Etat n'ignore qu'après réception d'une demande d'extradition, il existe une procédure dans l'Etat requis permettant à l'individu de s'opposer à son extradition ». Elle précise qu'« en

envoyant sa demande d'extradition, le Kazakhstan s'attendait à ce [qu'elle] en soit informée, soit éventuellement arrêtée et puisse s'opposer – éventuellement avec succès – à sa remise » et qu' « [e]n réalité, c'est le refus d'extradition, à un stade aussi précoce de la procédure belge, qui a dû surprendre le Kazakhstan ».

La partie requérante estime qu'il n'est pas raisonnable de considérer que l'accès au dossier administratif serait « susceptible de violer le secret de l'enquête pénale en cours dans un autre Etat » ou mettrait à mal « la nécessaire confiance entretenue entre les Etats ». La prise de connaissance d'un mandat d'arrêt international ou d'une demande d'extradition n'est pas susceptible de violer le secret de l'instruction puisque ceux-ci ont été émis par les autorités judiciaires de l'Etat requérant en vue d'être portés à la connaissance de l'individu recherché, d'obtenir son arrestation puis sa remise. Pour la partie requérante, le Kazakhstan n'a, en raison de la nature de la demande formulée à la Belgique, pas entendu lui dissimuler les accusations portées contre elle. Ce n'est pas le fait d'autoriser la prise de connaissance des demandes d'extradition qui est susceptible de mettre à mal la confiance mutuelle entre Etats. Cette confiance a pu être entamée par l'octroi de la qualité de réfugié à la partie requérante, ou par le refus des autorités belges de réserver une suite positive aux demandes d'extraditions kazakhes, la Belgique ayant, ce faisant, protégé à juste titre la partie requérante des persécutions dont elle se déclare victime.

La partie requérante constate encore qu'aucun examen de proportionnalité entre les intérêts en présence n'est effectué dans l'acte attaqué et affirme que, partant, l'acte attaqué viole « l'article 6, § 1, 3° de la loi du 11 avril 1994, les obligations de motivation formelle des actes administratif[s], les principes de bonne administration, dont le devoir de minutie et les principes du raisonnable et de proportionnalité ».

2. Mémoire en réponse

La partie adverse répond au premier moyen en rappelant tout d'abord les règles et principes applicables en matière d'extradition. Parmi ceux-ci, elle relève l'article 33 de la Convention internationale relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, qui prévoit qu'il est interdit à l'Etat requis d'extrader la personne réclamée par son pays d'origine si celle-ci a le statut de réfugié. La partie adverse évoque également le principe de confidentialité relatif au statut de réfugié, impliquant que les Etats doivent s'abstenir de révéler toute information sur le statut de réfugié d'une personne aux autorités d'un autre Etat, à moins que l'intéressé n'ait expressément

consenti à ce que ces informations soient communiquées. Elle précise qu'au niveau européen, ce principe est prévu par la directive 2005/85/CE et la directive 2013/32/UE. Elle confirme qu'en l'espèce, la partie requérante a fait l'objet de demandes d'extradition de la part des autorités kazakhes mais qu'en raison de son statut de réfugié, la procédure d'extradition n'a reçu aucun début d'exécution de la part des autorités belges. Elle ajoute qu'en vertu du principe de confidentialité, aucune information n'a été transmise à l'Etat requérant concernant l'absence de suite réservée à sa demande.

Ensuite, la partie adverse expose différentes notions, règles et principes relatifs à la publicité de l'administration. Constatant que la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration s'applique aux autorités administratives, elle estime qu'il est permis de s'interroger quant à la qualité en laquelle elle est intervenue dans le cadre des demandes d'extradition formulées par les autorités judiciaires kazakhes. Il lui semble difficilement concevable, au vu du contexte spécifique d'espèce, qu'elle soit qualifiée d'autorité administrative au sens de la loi du 11 avril 1994 alors même qu'elle s'est contentée de prendre connaissance, mais sans y donner aucune suite, des demandes d'extradition qui lui ont été adressées par le Parquet général de la République du Kazakhstan en vue d'engager des poursuites pénales à l'encontre de la partie requérante. Elle précise à cet égard que ces demandes d'extradition consistent en « un développement, détaillé et précis, d'informations provenant des dossiers judiciaires constitués par les autorités kazakhes ». La partie adverse estime ensuite que le présent litige ne porte pas sur l'accès à un document administratif mais sur l'accès à des informations provenant de dossiers judiciaires, dont l'administration a pu avoir connaissance en vertu de demandes d'extradition formulées par les autorités judiciaires d'un autre Etat. Se fondant sur un arrêt n° 85.177 du 8 février 2000 (ECLI:BE:RVSCE:2000:ARR.85.177) et un arrêt n° 94.759 du 18 avril 2001 (ECLI:BE:RVSCE:2001:ARR.94.759), elle estime que des informations provenant d'un dossier judiciaire à l'instruction ne peuvent être obtenues sur la base de la loi relative à la publicité de l'administration. Selon elle, la circonstance que, dans le cadre d'une demande d'extradition, le gouvernement belge ait été mis au fait, et ait pu consulter des informations provenant de dossiers répressifs, constitués et instruits par le Parquet Général de la République du Kazakhstan, n'entraîne pas pour autant un changement de la nature de ces informations qui continuent d'échapper à la définition du « document administratif ». Elle insiste ensuite sur le fait qu'aucune décision de refus d'extradition n'est intervenue dès lors qu'en raison de la qualité de réfugié de la partie requérante, la partie adverse n'a réservé aucune suite aux demandes d'extradition et n'a par conséquent nullement fait usage des informations transmises dans ce cadre par les autorités kazakhes. Elle relève également que

l'article 3, alinéa 4, de la loi du 15 mars 1874 prévoit expressément que quand l'étranger requis a pu être arrêté, les pièces produites à l'appui de la demande lui sont signifiées, cette disposition confirmant selon elle qu'une personne concernée par une demande d'extradition prend connaissance des documents et informations relatifs à ladite demande dans la seule hypothèse où celle-ci est exécutée ou, à tout le moins, reçoit un début d'exécution. Elle considère qu'il découle de l'ensemble de ces circonstances qu'il n'appartient pas aux autorités administratives belges de se substituer à l'organe compétent au Kazakhstan pour accorder à la partie requérante un accès au dossier répressif et aux informations judiciaires dont elles ont pu avoir connaissance dans le cadre des demandes d'extradition leur ayant été adressées et auxquelles elles n'ont donné aucune suite.

La partie adverse consacre également plusieurs considérations aux exceptions à la publicité des documents administratifs, prévues à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994. Elle expose que les exceptions prévues au paragraphe premier de cet article revêtent un caractère « obligatoire facultatif », de sorte que l'autorité administrative doit procéder à une balance entre l'intérêt protégé par l'exception et celui de la publicité, ce dernier devant être compris comme relevant de l'intérêt général, et ne se confondant pas avec l'intérêt du demandeur du document. Si l'intérêt protégé l'emporte, l'autorité est tenue de rejeter la demande. Citant les points 3° et 5° de ce paragraphe premier, elle en déduit que la divulgation d'un document administratif doit être refusée lorsque l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection des relations internationales de la Belgique ou lorsque l'accès à un document administratif compromet la recherche et la poursuite de faits punissables. En l'espèce, à supposer que la demande de la partie requérante entre dans le champ d'application de la loi du 11 avril 1994, il y aurait lieu de constater que c'est à raison que la partie adverse a refusé d'y faire droit en application de ces deux exceptions. En effet, toute divulgation d'informations judiciaires communiquées à l'Etat belge par les autorités kazakhes serait de nature à porter atteinte à la recherche et à la poursuite des faits pénalement punissables mises en œuvre par ces autorités. Selon elle, il ne résulte aucunement du texte de la loi du 11 avril 1994 que le refus de publicité ne pourrait intervenir que si celle-ci devait nuire à la recherche ou la poursuite de faits punissables mises en œuvre par les seules autorités belges. Elle signale que la Cour constitutionnelle considère que l'article 32 de la Constitution exclut expressément du principe de la transparence administrative les procès-verbaux et les pièces issus d'informations ou d'instructions judiciaires. En outre, si les autorités belges venaient à révéler les informations judiciaires contenues dans les demandes d'extradition, alors même qu'aucune suite n'y fut réservée, une telle circonstance serait nécessairement de nature à entraîner des répercussions sur

les relations internationales entretenues par la Belgique avec le Kazakhstan. Selon la partie adverse, il est en effet logique et légitime que tout Etat requérant s'attende à une certaine discrétion de la part de l'Etat requis lorsque la demande qu'il a formulée n'a pas même donné lieu à un début d'exécution. Elle rappelle que la loi du 15 mars 1874 prévoit que la personne qui fait l'objet d'une demande d'extradition n'est informée de cette demande et des documents administratifs y relatifs qu'à partir du moment où l'Etat requis met en œuvre la procédure d'extradition. Eu égard aux circonstances de l'espèce, la préoccupation de la partie adverse quant au risque qu'il soit porté préjudice à ses relations internationales apparaît légitime et permet donc de justifier le refus aux documents litigieux. Elle a donc pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, considérer, au regard des informations dont elle dispose, que la divulgation des éléments sollicités est effectivement susceptible de porter atteinte aux intérêts protégés par les exceptions prévues à l'article 6, § 1^{er}, 3° et 5°, de la loi du 11 avril 1994. En décidant comme elle l'a fait, la partie adverse estime n'avoir nullement méconnu les obligations qui lui incombent en application de l'article 32 de la Constitution et de la loi du 11 avril 1994, pas plus que les principes de bonne administration visés au moyen.

Quant aux dispositions européennes invoquées par la partie requérante dans son premier moyen, la partie adverse expose que ni l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, ni l'article 6 de la directive 2012/13/UE relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales ne s'appliquent en l'espèce. En effet, les procédures d'extradition ne sont ni des procédures pénales, ni des procédures civiles, ce que confirme la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Par ailleurs, poursuit la partie adverse, le Conseil d'Etat considère que le respect des droits de la défense ne trouve pas à s'appliquer à une décision de l'administration qui refuse l'accès à des documents administratifs puisqu'une telle décision ne constitue ni une peine, ni une sanction disciplinaire. Les principes que la partie requérante invoque sont ainsi étrangers au présent litige. Étant « accusée » par le Kazakhstan, la question de l'équité de la procédure, du respect des droits de la défense ou du droit à un recours effectif pourrait uniquement se poser au regard de la procédure éventuellement diligentée à son encontre par les autorités kazakhes.

La partie adverse estime que les exceptions prévues par l'article 6 de la loi relative à la publicité de l'administration ne sont aucunement contraires aux dispositions européennes invoquées par la partie requérante. En ayant fait une adéquate et légitime application de cet article, il ne lui apparaît pas en quoi l'acte attaqué méconnaîtrait les dispositions et principes visés au moyen. La partie adverse

constate que la partie requérante consacre de longs développements aux principes relatifs à toute une série de dispositions européennes, pour ensuite ne faire application que de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et de l'article 6 de la directive 2012/13/UE relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales.

S'agissant de la motivation de l'acte attaqué, la partie adverse, après avoir rappelé les exigences résultant de la loi du 29 juillet 1991 visée au moyen, constate qu'en l'espèce, l'acte attaqué se fonde sur l'absence d'exécution des demandes d'extradition dont la requérante a fait l'objet en raison de sa qualité de réfugiée ainsi que sur les intérêts protégés par l'article 6, § 1^{er}, 3^o et 5^o, de la loi du 11 avril 1994. Il repose sur le fait qu'en n'ayant réservé aucune suite aux demandes d'extradition formulées par le Kazakhstan, les autorités administratives belges ne peuvent divulguer les informations judiciaires dont elles ont eu connaissance par ce biais, sous peine de porter préjudice au déroulement des enquêtes en cours au Kazakhstan et à ses relations internationales avec ce pays.

Citant partiellement la teneur de l'acte attaqué, la partie adverse considère qu'on comprend à sa lecture « que les demandes d'extradition consistent en un développement détaillé et précis d'informations provenant des dossiers judiciaires constitués par les autorités judiciaires kazakhes ». Elle estime qu'il serait toutefois extrêmement difficile de démontrer *in concreto* en quoi l'accès à ces demandes serait de nature à entraver la recherche ou la poursuite de faits punissables au sens de l'article 6, § 1^{er}, 5^o, de la loi du 11 avril 1994 sans en dévoiler le contenu, lequel est précisément protégé par l'exception. Elle considère que les raisons pour lesquelles la demande d'accès a été refusée sont distinctement développées dans l'acte attaqué, que la partie requérante a dès lors nécessairement pu comprendre les motifs qui le fondent et qu'il n'en faut pas davantage pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Elle rappelle que l'autorité administrative n'est pas tenue de fournir les motifs des motifs. Elle affirme qu'il n'apparaît pas que l'appréciation qu'elle a effectuée serait incompréhensible pour tout observateur averti, ainsi que le préconise la jurisprudence relative à l'erreur manifeste d'appréciation d'une autorité administrative, et rappelle les limites du contrôle du Conseil d'Etat en la matière. Elle estime avoir démontré qu'elle a procédé à un examen complet et détaillé du cas d'espèce afin d'évaluer si la divulgation des documents sollicités fait courir aux intérêts protégés par l'article 6, § 1^{er}, 3^o et 5^o, de la loi du 11 avril 1994 un risque qui dépasse l'intérêt général qui s'attache à la publicité de l'administration, qu'il ressort de l'acte attaqué qu'elle a procédé à la mise en balance des intérêts en présence, que

c'est en ce sens qu'il y est indiqué que l'accès aux documents demandés porterait atteinte à l'enquête pénale en cours au Kazakhstan et compromettrait les relations internationales de la Belgique. Il ne peut donc, selon la partie adverse, être soutenu qu'elle aurait commis une erreur manifeste d'appréciation.

3. Mémoire en réplique

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante expose que le fait de savoir si la demande d'extradition a été refusée ou n'a reçu aucun début d'exécution est sans pertinence pour apprécier l'intérêt et l'importance pour elle d'avoir accès aux informations qui la concernent. Elle énonce encore les divers objectifs que la communication de ces documents devrait lui permettre d'atteindre et précise qu'il est important pour elle de savoir de quelle manière son dossier d'extradition a été instruit par la partie adverse avant d'aboutir à cette fin de non-recevoir.

La partie requérante estime que la thèse selon laquelle l'absence de décision formelle prise par la partie adverse quant aux demandes d'extradition pourrait avoir une influence sur sa qualité d'autorité administrative ne repose sur aucune logique ou disposition légale. Elle affirme que la définition des autorités administratives fédérales auxquelles s'applique la loi du 11 avril 1994 est large et vise manifestement la partie adverse, qui ne conteste d'ailleurs pas la recevabilité matérielle du recours. Elle souligne également que l'acte attaqué ne prétend nullement que la partie adverse n'aurait pas la qualité d'autorité administrative pour rejeter la demande, de sorte que sont ajoutés dans le mémoire en réponse des motifs que l'acte attaqué ne contient pas. Elle rappelle qu'il a été jugé par la Cour de cassation que le pouvoir exécutif était seul compétent pour statuer sur l'extradition, de sorte que la qualité d'autorité administrative de la partie adverse dans le cadre de l'extradition passive est incontestable.

La partie requérante constate en outre que la partie adverse « travestit » les enseignements des arrêts n° 85.177 et n° 94.759. Elle explique que, dans la première affaire, la partie requérante avait eu accès à son dossier fiscal, contenant certaines pièces d'un dossier répressif ouvert à sa charge, mais sollicitait de surcroît l'accès à l'ensemble du dossier répressif, que l'administration avait consulté, mais dont elle ne détenait pas copie, demande qui lui fut refusée. Dans la seconde affaire, à nouveau, la partie requérante avait eu accès à son dossier disciplinaire, dans lequel figuraient des pièces extraites d'un dossier répressif, mais exigeait la communication de l'intégralité du dossier répressif, qui n'était pas en possession de l'administration. La partie requérante distingue ces affaires de l'espèce, rappelant qu'elle demande

uniquement à avoir accès aux informations figurant au dossier en possession de la partie adverse. Selon elle, il ressort des arrêts précités et de l'arrêt n° 94.419 (ECLI:BE:RVSCE:2001:ARR.94.419), également invoqué erronément par la partie adverse, que les pièces issues d'un dossier répressif, communiquées à l'administration et en sa possession, sont des documents administratifs au sens de la loi du 11 avril 1994. Elle relève encore que l'acte attaqué ne prétend nullement que la partie adverse ne serait pas en possession d'un dossier administratif, de sorte que sont ajoutés dans le mémoire en réponse des motifs que l'acte attaqué ne contient pas. Surabondamment, elle considère qu'il ne peut être raisonnablement exigé de sa part qu'elle s'adresse au Kazakhstan.

La partie requérante considère que l'article 3 de la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions ne prévoit aucune exception au principe de publicité des documents administratifs, réglé par la loi du 11 avril 1994. Selon elle, l'article 3 de la loi du 15 mars 1874 précitée prévoit uniquement une garantie procédurale minimale en faveur de la personne écrouée en raison d'une demande d'extradition, consistant en la signification immédiate des accusations portées contre elle, afin qu'elle puisse exercer pleinement ses droits de la défense. Elle souligne en outre le « paradoxe » de la thèse défendue par la partie adverse puisqu'à la suivre, « une personne disposerait d'un droit à l'information significativement supérieur en cas “de refus [formel] d'extradition” que lorsqu'il a été décidé de ne même pas “donner suite” à la demande d'extradition ». Elle estime que la partie adverse n'avance aucune justification pertinente ou, à tout le moins, raisonnable à cette différence de traitement substantielle, ne dépendant en rien de l'attitude de la personne visée par la demande d'extradition.

La partie requérante soutient encore qu'alors que la partie adverse convient de la nécessité de procéder à une balance des intérêts, celle-ci ne ressort aucunement de la motivation de l'acte attaqué, qui n'évoque même pas les intérêts qu'elle a exprimés, alors que la Commission a jugé sa demande d'accès convaincante.

Elle estime également que l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 21/2000 (ECLI:BE:GHCC:2000:ARR.21) cité par la partie adverse n'a pas la portée générale qu'elle lui confère et développe la portée et les spécificités de la législation à propos de laquelle la Cour s'était prononcée.

La partie requérante considère par ailleurs que l'affirmation selon laquelle la divulgation du dossier administratif risque de porter atteinte aux enquêtes

en cours au Kazakhstan est péremptoire, la partie adverse n'ayant procédé à aucun examen *in concreto*. Elle rappelle, premièrement, que les demandes d'extradition avaient vocation à être communiquées à la partie requérante, alors même que le Kazakhstan savait qu'elles pouvaient recevoir une suite négative et que, deuxièmement, quand bien même il existerait un « risque » de porter atteinte aux enquêtes kazakhes, d'une part ce risque a été évalué par le Kazakhstan qui a décidé de demander l'extradition, d'autre part ce risque abstrait ne peut faire obstacle à son intérêt concret à être informée des accusations portées contre elle. Elle ajoute, troisièmement, qu'elle a quitté le Kazakhstan il y a plus de dix ans, et que les faits investigués devraient être très anciens, les autorités kazakhes ayant dès lors eu tout le loisir d'enquêter sans « interférence » de sa part, cette conclusion s'imposant également si plusieurs années se sont écoulées depuis la formulation de la demande d'extradition. Quatrièmement, elle reproche à la partie adverse de partir du présupposé que les faits seraient punissables alors qu'elle affirme n'avoir commis aucune infraction.

La partie requérante répète que ce qui était de nature à nuire aux relations avec le Kazakhstan est l'absence de suite donnée à ses demandes d'extradition et non le fait de lui permettre de prendre connaissance du dossier administratif. Elle affirme que le Kazakhstan est, de manière notoire, un Etat autoritaire et que, notamment, il abuse des mécanismes de l'entraide pénale internationale ; qu'elle est pour sa part reconnue réfugiée en Belgique et que, dans de telles circonstances, il ne peut être reconnu aucune légitimité au Kazakhstan à maintenir secrètes les accusations portées contre elle. Elle considère que la Belgique n'a pas vocation à protéger l'Etat qui la persécute et qu'au contraire, c'est à elle qu'il doit protection. Elle souligne à cet égard le paradoxe qui consiste à refuser de donner suite aux demandes d'extradition en raison de son statut de réfugié, tout en refusant d'être transparent à son égard quant aux poursuites diligentées par le Kazakhstan. Elle estime que, dans la balance des intérêts à réaliser en l'espèce, la partie adverse commet une erreur manifeste d'appréciation en faisant prévaloir l'intérêt général d'un Etat à « une certaine discrétion en matière d'extradition » sur son intérêt légitime, particulier et concret à pouvoir accéder aux informations demandées.

S'agissant de l'invocation de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, la partie requérante précise qu'elle ne sollicite pas en l'espèce l'examen du bien-fondé de la demande d'extradition kazakhe, de sorte que la partie adverse s'appuie à tort sur la décision *P.S.* de la Cour européenne des droits de l'homme (ECLI:CE:ECHR:2002:0416DEC006596401). Elle explique qu'en vertu de la directive 2012/13/UE, elle a le droit d'être informée dans un court délai des

accusations portées contre elle et que ce droit justifie l'accès au dossier administratif, qui contient ce type d'informations, lesquelles n'ont pas vocation à rester secrètes au-delà du moment où l'Etat requérant les a formalisées dans une demande d'extradition. Elle expose qu'elle ne soutient pas que ses droits de la défense seraient violés dans le cadre de la procédure d'accès aux documents administratifs demandés mais que cet accès lui permettra d'exercer ses droits de la défense dans le cadre d'autres procédures contentieuses. Elle estime que l'assertion selon laquelle elle devrait solliciter l'accès et la copie du dossier au Kazakhstan démontre que la partie adverse n'a nullement tenu compte des particularités de l'espèce. Etant réfugiée, elle ne peut pas être renvoyée vers l'Etat persécuteur pour y voir respecter ses droits fondamentaux. Elle rappelle qu'en tout état de cause, elle ne demande pas l'accès à la totalité du dossier répressif kazakh mais uniquement aux informations en possession de la partie adverse. Elle précise que les développements concernant le droit international et européen sont réalisés pour démontrer qu'elle doit pouvoir accéder aux informations la concernant portant sur des accusations portées contre elle. Ces mêmes développements justifient qu'il soit fait droit à sa demande subsidiaire qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour de justice de l'Union européenne.

La partie requérante critique encore la motivation de l'acte attaqué et estime que, même si la partie adverse n'est pas tenue de fournir les motifs de ses motifs, elle ne peut se contenter de prétendre qu'il est « extrêmement difficile de démontrer *in concreto* en quoi l'accès serait de nature à entraver la recherche ou la poursuite de faits punissables sans en dévoiler le contenu ». Elle décrit ce que la partie adverse aurait dû selon elle exprimer dans l'acte attaqué pour rencontrer l'essence de son argumentation et considère que rien ne permet d'affirmer que l'intérêt de la publicité ne l'emporterait pas sur les intérêts généraux vantés par la partie adverse, toute exception devant s'interpréter restrictivement. La partie adverse ne s'explique pas davantage sur l'impossibilité d'une publicité partielle.

Enfin, la partie requérante constate que la partie adverse ne fournit pas, dans le dossier administratif, les demandes d'extradition litigieuses, rendant impossible pour le Conseil d'Etat le contrôle de légalité, de légitimité ou de proportionnalité, même marginal, de l'acte attaqué.

4. Dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, la partie requérante relève à titre préliminaire que ni elle ni le Conseil d'Etat ne disposent du dossier auquel elle sollicite d'avoir

accès. Elle estime que le mémoire en réponse de la partie adverse ne renseigne aucunement les documents qui y figurent. S'il est selon elle certain que ce dossier contient au moins la ou les demandes d'extradition et la ou les décisions du ministre de la Justice, elle estime que ce dossier est également susceptible de contenir d'autres documents « d'origine belge ». La partie requérante déclare que les motifs invoqués par la partie adverse pour refuser l'accès au dossier, concernant les documents belges, n'ont aucune pertinence ou validité (secret de l'instruction, secret devant entourer la coopération internationale). Elle conclut qu'il apparaît nécessaire que le Conseil d'Etat ait connaissance des pièces de ce dossier pour évaluer la légalité des motifs de refus invoqués par la partie adverse. Elle souligne que conformément à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994, un refus d'accès ne peut être opposé à la personne concernée par les documents que lorsqu'il existe un intérêt supérieur qui l'emporterait sur le droit à l'information et qu'il ne pourrait être raisonnablement contesté qu'un tel intérêt doit s'évaluer en fonction du dossier particulier de chaque individu. Elle rappelle qu'elle a exposé de nombreux éléments tout à fait particuliers à son cas d'espèce qui justifient que son droit à l'information l'emporte sur toute autre considération. Elle détaille encore tout ce que le dossier demandé pourrait lui permettre de démontrer concernant la persécution dont elle est l'objet. Elle demande au Conseil d'Etat, avant dire droit, d'exiger la production par la partie adverse des dossiers d'extradition qui la concernent, production qui pourrait être accompagnée d'une demande de confidentialité formulée par la partie adverse sur la base de l'article 87 du règlement de procédure.

Pour ce qui concerne le premier moyen en tant que tel, elle répète que les motifs de refus d'accès avancés par la partie adverse apparaissent dénués de pertinence quant aux documents « belges » qui se trouveraient dans ses dossiers d'extradition, et rappelle l'obligation de publicité partielle. Elle se demande si les autorités belges ont sollicité des informations complémentaires de la part du Kazakhstan, étant entendu qu'à défaut, elles n'ont pas eu accès au dossier répressif kazakh mais ont uniquement reçu une demande d'extradition de la part de cet Etat. Dans cette mesure, la prémisse selon laquelle elle chercherait à avoir accès au dossier répressif kazakh est inexacte. Elle constate d'ailleurs que l'auditeur rapporteur estime que ni l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, ni l'article 6 de la directive 2012/13/UE ne sont applicables et en déduit que, manifestement, le dossier aux mains de la partie adverse n'est pas un dossier répressif. Elle retient toutefois du rapport de l'auditeur rapporteur que la qualité d'autorité administrative de la partie adverse n'est pas remise en question, mais que le différend porte sur la qualification de « documents administratifs » concernant les dossiers d'extradition en possession de l'exécutif. Si ce dossier n'est pas qualifié d'administratif, elle demande

de lui préciser comment accéder aux informations la concernant, redisant qu'en tant que réfugiée, elle ne peut pas être renvoyée vers l'Etat persécuteur pour voir respecter ses droits fondamentaux. Elle répète que l'auditeur rapporteur estime que la procédure d'extradition n'est pas une procédure pénale, de sorte qu'elle ne pourrait pas invoquer valablement son droit à être informée des accusations portées contre elle, mais également que les informations en possession des autorités belges ne rentreraient pas dans le champ d'application de la loi du 11 avril 1994. Elle souligne la contradiction à considérer que les documents auxquels elle demande à accéder n'entreraient pas dans la définition prévue à l'article 1^{er}, alinéa 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 parce qu'il faudrait leur appliquer en tout temps l'exception visée à l'article 6, § 1^{er}, 5° (ou 3°), de la même loi.

Elle souligne également que la partie adverse n'a pas contesté la qualification de « document administratif » dans l'acte attaqué, mais a justifié son refus sur la base des exceptions prévues par l'article 6 de la loi du 11 avril 1994, ce qui témoigne implicitement du fait que les documents qu'elle sollicite sont bien des documents administratifs au sens de l'article 1^{er} de cette loi. Elle considère que la question de savoir si les documents qui sont aux mains de l'administration sont des documents administratifs au sens de la loi du 11 avril 1994 est distincte de celle de savoir si ces documents sont couverts, ou non, par le secret de l'instruction. Selon elle, les documents aux mains de l'administration sont par nature des « documents administratifs » au sens de l'article 32 de la Constitution et de la loi du 11 avril 1994 et aucune loi n'exclut de cette définition une demande d'extradition formulée par un Etat étranger et tout le dossier, aux mains des autorités belges, qui en découle.

La partie requérante critique encore l'examen auquel a procédé l'auditeur rapporteur, qu'elle estime inadéquat parce que doublement réalisé *in abstracto* : sans connaître les pièces du dossier auquel l'accès a été refusé et en considérant que les exigences du secret de l'instruction ou des relations internationales interdiraient toujours de communiquer à la personne concernée son dossier d'extradition. Ce refus automatique est nécessairement contraire au principe de proportionnalité. La partie requérante insiste encore sur le fait que, lorsqu'un Etat sollicite l'extradition d'une personne, il s'attend à ce que les informations contenues dans sa demande soient portées à la connaissance de l'individu et il a également connaissance du fait que, partout, il existe des causes de refus d'extradition.

Estimant que la position de l'auditeur rapporteur la prive de toute possibilité d'obtenir l'accès à des documents la concernant, elle sollicite du Conseil d'Etat, à défaut de la rejeter, qu'il pose une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle.

5. Dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse se réfère intégralement au rapport de l'auditeur rapporteur, et demande, pour les motifs développés dans le mémoire en réponse qu'elle a déposé, que le recours soit rejeté.

V.2. Appréciation du Conseil d'Etat

1. Par son premier moyen, la partie requérante invite le Conseil d'Etat à apprécier la validité d'un refus motivé formellement sur la base des dispositions de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. Il ne s'agit pas d'un litige directement relatif à une ou plusieurs demandes d'extradition, encore moins d'une procédure pénale dans le cadre de laquelle devraient être déterminés les droits respectifs des parties.

Si la partie requérante invoque, à l'appui de ce moyen, la violation de plusieurs dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ou de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, ainsi que l'article 6 de la directive 2012/13/UE, elle le fait pour expliquer qu'en raison de la violation, par l'acte attaqué, des articles 4 et 6 de la loi du 11 avril 1994, et notamment compte tenu du défaut de prise en considération des intérêts et objectifs concrets dont elle s'est prévalu à l'appui de sa demande d'accès, elle ne pourrait bénéficier des droits qu'elle estime protégés par les dispositions internationales précitées dans le cadre d'autres procédures juridictionnelles.

Il y a donc lieu d'examiner le premier moyen dans la seule mesure où il invoque la violation des règles et principes qui régissent l'accès aux documents administratifs et la motivation des actes administratifs qui en découlent. A défaut pour la partie requérante d'exposer en quoi l'acte attaqué violerait le devoir de minutie et de précaution, le devoir de prudence et le principe du raisonnable, le premier moyen est toutefois irrecevable en tant qu'il vise ces principes.

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}).

Selon l'article 6, § 1^{er}, de ladite loi, par exception au droit d'accès aux documents administratifs constitutionnellement et légalement consacré, l'autorité administrative rejette la demande de consultation ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection des différents intérêts qui y sont énumérés, dont les « relations internationales fédérales de la Belgique » (article 6, § 1^{er}, 3°) et la « recherche » ou la « poursuite de faits punissables » (article 6, § 1^{er}, 5°) .

La publicité de l'administration est la règle et les exceptions à ce droit fondamental protégé par l'article 32 de la Constitution sont d'interprétation restrictive. L'application de l'article 6, § 1^{er}, précité, implique qu'il soit procédé, concrètement, à une mise en balance des intérêts qui y sont mentionnés. En outre, lorsqu'en application des exceptions à la publicité, précitées, un document administratif ne doit ou ne peut être soustrait que partiellement à la publicité, la consultation ou la communication sous forme de copie est limitée à « la partie restante » (article 6, § 4, de la loi du 11 avril 1994).

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

Selon les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, également visés au premier moyen, la motivation dont doit faire l'objet chaque acte administratif consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait qui ont déterminé son adoption. En vertu de l'article 3, alinéa 2, de cette même loi, la motivation doit de plus être adéquate, c'est-à-dire exacte, complète et propre au cas d'espèce.

4. Le contrôle juridictionnel d'un acte qui doit être motivé en la forme comporte le contrôle de l'admissibilité des motifs formellement exprimés, notamment par la vérification, dans le dossier, de la réalité de ceux-ci.

En vertu de l'article 21, alinéas 3 et 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et de l'article 6 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, la partie adverse, ou l'autorité qui le détient, est tenue de déposer un dossier administratif complet, comprenant l'ensemble des pièces sur lesquelles elle s'est fondée pour prendre sa décision, fût-ce en demandant le maintien de la confidentialité de certaines pièces à l'égard des autres parties, en application de l'article 87, § 2, alinéa 3, de l'arrêté du Régent précité.

En l'espèce, le Conseil d'État doit déplorer que la partie adverse ait manqué à son obligation précitée dès lors qu'elle a omis de verser au dossier administratif le « dossier administratif d'extradition » visé dans l'acte attaqué.

5. Dans l'acte attaqué, la partie adverse évoque toutefois deux demandes d'extradition visant la partie requérante et auxquelles il n'a pas été donné suite. Ni l'acte attaqué, ni les écrits de procédure ne laissent entendre que la partie adverse détiendrait d'autres documents que ces deux demandes d'extradition, dont elle dit, dans l'acte attaqué, qu'elles sont relatives à une enquête pour des faits poursuivis à l'étranger, et dans ses écrits de procédure, qu'elles « consistent en un développement détaillé et précis d'informations provenant des dossiers judiciaires constitués par les autorités judiciaires kazakhes ».

Par ailleurs, la partie adverse expose dans l'acte attaqué et ses écrits de procédure que ces deux demandes d'extradition n'ont donné lieu à aucun début d'exécution en Belgique, ce qui ne se serait dès lors traduit par aucune décision expresse de refus reprise dans un *instrumentum*.

Il se déduit de cette description que le « dossier administratif d'extradition » que la partie adverse a refusé de communiquer à la partie requérante se composerait exclusivement des deux demandes d'extradition précitées. Ces demandes sont une « information » dont la partie adverse dispose en tant qu'« autorité administrative », au sens de l'article 1^{er} de la loi du 11 avril 1994, ce que l'acte attaqué ne dément du reste pas.

6. L'acte attaqué vise formellement deux motifs pour refuser la demande d'accès à ces deux demandes d'extradition, sans faire prévaloir l'un par rapport à l'autre.

Le premier motif est exprimé comme suit :

« L'article 6, § 1, 5° de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration introduit une exception de la publicité lorsque la demande porte sur des documents qui ont trait à la recherche ou la poursuite de faits punissables. Le Conseil d'Etat a déjà précisé que sont à considérer comme tels les pièces issues d'un dossier répressif et détenues en copie par l'administration (C.E., 28 mars 2001 [...]). La loi nous permet de supposer que l'exception couvre également des pièces, en l'occurrence une demande d'extradition, relatives à une enquête pour des faits poursuivis à l'étranger. »

En s'exprimant de la sorte, la partie adverse se contente de citer une exception à la publicité visée à l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 11 avril 1994, et de considérer qu'elle peut s'appliquer aux demandes d'extradition en sa possession, ce qui est manifestement insuffisant. En effet, même s'il n'est pas exclu que cette exception doive conduire à un refus de publicité relatif à une ou plusieurs demandes d'extradition qui, en l'espèce, « analysent des informations provenant de dossiers judiciaires kazakhs », encore faut-il que ce refus soit motivé de manière suffisante, c'est-à-dire à partir d'éléments concrets et pertinents, et qu'il soit procédé à une balance des intérêts dont il doit ressortir, à travers une motivation exprimée dans la décision de refus, que l'intérêt de la publicité pèse moins lourd que l'intérêt protégé par l'exception. L'acte attaqué ne fait pas apparaître qu'une telle balance des intérêts aurait été effectuée, et ne contient *a fortiori* aucun motif justifiant en quoi il était impossible de procéder à tout le moins à une publicité partielle de l'acte attaqué.

Le second motif de refus est exprimé comme suit :

« D'autre part, l'article 6, § 1, 3° de la loi prévoit qu'une demande d'accès peut être refusée lorsque celle-ci risque de compromettre les relations internationales de la Belgique. La divulgation par un Etat de documents susceptibles de violer le secret de l'enquête pénale en cours dans un autre Etat mettrait sans aucun doute à mal les relations internationales de la Belgique, en brisant la nécessaire confiance entretenue entre les Etats dans l'application des conventions d'extradition et d'entraide judiciaire. »

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas en quoi la communication à la partie requérante de demandes d'extradition qui la concernent compromettrait « sans aucun doute » les relations internationales de la Belgique. En effet, la partie adverse ne s'explique pas, dans l'acte attaqué, quant aux raisons concrètes qui impliqueraient que la communication à une personne, dont l'extradition a été officiellement demandée par un Etat, de la demande d'extradition qui la vise « briserait la nécessaire confiance entretenue entre les Etats dans l'application des conventions d'extradition et d'entraide judiciaire », ni en quoi, à supposer ce risque de rupture de confiance avéré, il l'emporterait sur l'intérêt de la publicité.

De surcroît, sauf pour la partie adverse à procéder à une balance convaincante des intérêts en présence, non exprimée en l'occurrence dans l'acte attaqué, il n'apparaît pas qu'il soit possible de justifier de manière pertinente une transparence moindre dans le cas où, comme en l'espèce, une demande d'extradition ne reçoit aucun début d'exécution concrète de la part de la Belgique alors que, si elle était traitée, elle serait communiquée à la personne susceptible d'être extradée, conformément aux exigences de loi du 15 mars 1874 sur les extraditions. A cet égard, la partie adverse ne peut perdre de vue le fait que, suivant son article 13, la loi du 11 avril 1994 ne préjudicie pas aux dispositions législatives « qui prévoient une publicité plus étendue de l'administration » et non, à l'inverse, qu'une législation qui paraîtrait plus restrictive en termes de transparence l'emporte sur la loi du 11 avril 1994. On ne peut donc déduire du fait que la loi du 15 mars 1874 n'impose une communication de la demande d'extradition qu'à partir du moment où l'Etat belge met en œuvre la procédure d'extradition qu'une communication de cette demande serait de plein droit exclue s'il s'abstient d'initier cette procédure.

Enfin, si la partie adverse expose, dans l'acte attaqué, que ses relations internationales seraient affectées par la divulgation « de documents susceptibles de violer le secret de l'enquête pénale en cours dans un autre Etat », elle n'explique pas en quoi ce secret serait concrètement mis à mal dans le cas où un Etat a souhaité obtenir l'extradition d'une personne et en a communiqué les motifs à l'Etat requis, ni en quoi il serait impossible de procéder à tout le moins à une publicité partielle des demandes d'extradition en sa possession.

Aucun des motifs exprimés dans l'acte attaqué ne suffisant à le justifier, le premier moyen est fondé en tant qu'il est pris de la violation des articles 4 et 6 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner le second moyen qui ne pourrait conduire à une annulation aux effets plus étendus.

VI. Dépens et indemnité de procédure

Dans ses écrits de procédure, la partie requérante sollicite la condamnation de la partie adverse aux dépens, « en ce compris l'indemnité de procédure ».

Compte tenu de l'annulation de l'acte attaqué, elle peut être considérée comme ayant obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Il résulte des articles 67, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 84/1 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État que, sans précision chiffrée, la demande d'indemnité de procédure de la partie requérante porte sur le montant de base, soit 700 euros, indexé. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

L'annulation de l'acte attaqué justifie également que les autres dépens soient supportés par la partie adverse.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La décision de la partie adverse du 28 juillet 2020 refusant au conseil de la partie requérante l'accès « au dossier administratif d'extradition » est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

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