CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o^ 259.486 du 16 avril 2024

A. 240.404/XV-5662

En cause : **la société par actions simplifiée RIDERS PROJECT**,
ayant élu domicile chez
M^es^ Jean-François HENROTTE et
Norman NEYRINCK, avocats,
boulevard d'Avroy 280
4000 Liège,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre des Finances.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 3 novembre 2023, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision implicite de l'État belge, SPF Finances, administration des Douanes et Accises, section contentieux et recouvrement, de rejet de la "demande de reconsidération" qui lui a été adressée le 14 septembre 2023 par la partie requérante » et d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M^me^ Esther Rombaux, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 4 mars 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 avril 2024 et le rapport a été notifié aux parties.

M^me^ Élisabeth Willemart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Adrien Mauclet, *loco* M^es^ Jean-François Henrotte et Norman Neyrinck, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^me^ Fabienne Roland, conseiller général, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, Premier auditeur au Conseil d'État, 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

1. La partie requérante expose être « active dans le commerce de véhicules légers de type bicyclettes, trottinettes, cyclomoteurs, quads, etc ». Elle indique « commande[r] régulièrement divers véhicules à l'étranger, en ce compris en Turquie ».

2. Le 10 août 2022, elle dépose, par l'intermédiaire de son représentant, une déclaration d'importation relative à 250 vélos électriques commandés auprès d'une société turque.

3. La déclaration fait l'objet d'un contrôle douanier le 11 août 2022. En raison de doutes sur l'origine déclarée des marchandises et d'une enquête en cours de l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF), la marchandise est soumise à un « blocage temporaire » et la partie requérante est informée, le jour même, que la marchandise est libérable, moyennant une caution de 80.907,05 euros.

4. La partie requérante n'ayant pas versé le montant de la caution, la marchandise est saisie le 2 septembre 2022, dans l'attente des résultats de l'enquête de l'OLAF.

5. Le 31 mars 2023, la partie adverse propose à la partie requérante de libérer les marchandises contre le paiement d'une caution de 80.907,05 euros.

6. Le 15 mai 2023, la partie requérante lui fait savoir qu'elle n'a pas payé la caution et s'enquiert de la fin de l'enquête.

7. Par un courrier du 7 juin 2023, envoyé le lendemain, la partie adverse informe la partie requérante de ce qui suit :

« Dans le cadre d'un contrôle de la déclaration EU A 22BEI0000047981502 du 10/08/2022 concernant l'importation de bicyclettes électriques sous couvert d'une origine turque, les agents des douanes ont émis des doutes quant à l'origine déclarée des marchandises en raison du fournisseur turque. L'Olaf soupçonnait un contournement des droits antidumping et compensateurs applicables aux bicyclettes électriques originaires de Chine. Une enquête de l'Olaf était en cours. En attendant les résultats de cette enquête, les marchandises ont été saisies en l'absence de cautionnement des droits en jeu.

Cette enquête a conclu que les marchandises en question ne pouvaient pas avoir l'origine préférentielle turque mais bien chinoise. Le processus d'assemblage en Turquie n'était pas suffisamment ouvragé pour obtenir l'origine turque. Dès lors, des droits d'entrée, des droits antidumping et des droits compensateurs sont dus.

Par ailleurs, les frais de saisie et de manutention des marchandises sont entièrement à votre charge. Ces frais s'élèvent à 2.931,51 € à la date du 31/05/2023 et les marchandises seront récupérables au paiement total de la dette.

Ce fait constitue une infraction :
au règlement (UE)2474/93 du Conseil du 8 septembre 1993, instituant un droit antidumping définitif sur les importations dans la Communauté de bicyclettes originaires de la République populaire de Chine et portant perception définitive du droit anti dumping et aux articles 220 et 231 de la Loi Générale sur les Douanes et Accises du 18 juillet 1977.

Cette infraction est punie par l'article 221 de la Loi Générale sur les Douanes et Accises du 18 juillet 1977 d'une amende comprise entre 5 et 10 fois les droits.

Afin de vous éviter des frais et ennuis d'une action en justice, je vous invite à verser dans les vingt jours à dater de la présente, la somme de 323.628,00 € […]. Tout paiement acquitté de cette manière sera attribué définitivement à l'apurement de la dette. Un paiement sous réserve ou sous la forme d'une caution ne sera accepté que si le montant concerné est acquitté au moyen de la communication suivante : […].

Ce montant a été pris en compte dans la banque de donnée du Bureau Unique sous référence […].

Le fait de verser au CCP du Bureau Unique le montant réclamé vaudra acceptation formelle des conditions fixées par l'Administration pour terminer ce litige à l'amiable.

Cette décision a été rendue applicable en vertu de l'article 263 de la loi sur les douanes et accises sur base de l'article 213 de la loi générale sur les douanes et accises, elle n'est pas susceptible d'un recours administratif formel tel que défini dans le chapitre XXIII de cette même loi.

À défaut de réponse ou de paiement de votre part pour le 19 juin 2023, un procès-verbal sera rédigé à votre charge en vue d'intenter des poursuites judiciaires.

[…] ».

8. Par un courrier électronique du 14 juin 2023, la partie requérante sollicite notamment de la partie adverse :
- la communication de « l'ensemble du dossier de pièces détenu par [ses] services (en ce compris le rapport d'OLAF) » afin d'être en mesure d'apprécier la situation en connaissance de cause et de comprendre ce qui lui est reproché ;
- de disposer d'un délai minimal de 20 jours à partir de la communication de « l'ensemble du dossier de pièces des douanes » pour prendre position sur la proposition transactionnelle ;
- à tout le moins, de disposer jusqu'au 30 septembre 2023 pour prendre position, en raison de la procédure de sauvegarde dont elle fait l'objet et qui implique de s'adresser au juge commissaire avant de poser tout acte de disposition étranger à la gestion courante de l'entreprise.

9. Le même jour, elle s'adresse directement à l'OLAF pour obtenir l'accès à son rapport.

10. Le 21 juin 2023, la partie adverse répond que le service compétent a été interrogé concernant l'accès au dossier et qu'une suite sera donnée à la demande une fois l'avis de ce service rendu. La partie adverse accorde également à la requérante jusqu'au 30 septembre 2023 pour se positionner sur la proposition de transaction.

11. Le 27 juin 2023, la partie adverse refuse de transmettre une copie du rapport de l'OLAF à la requérante, considérant qu'il est confidentiel à ce stade de la procédure. Elle s'enquiert de la position du juge commissaire quant à la proposition de transaction.

12. Le même jour, la partie requérante interroge la partie adverse quant au stade auquel le rapport de l'OLAF pourra lui être communiqué et sollicite que la proposition transactionnelle reste valable jusqu'à une date « raisonnablement postérieure » à sa communication.

13. Le 26 juillet 2023, l'OLAF répond à la partie requérante qu'il n'adresse pas les rapports de missions directement aux opérateurs économiques. Dans ce courrier, l'OLAF attire toutefois l'attention de la partie requérante sur son

droit à être entendue et sur le droit d'accès à son dossier qui en découle. Il l'invite à s'adresser aux autorités douanières nationales afin d'obtenir le rapport de mission.

14. Par un courrier du 10 août 2023, la partie requérante demande une copie de « l'ensemble des documents (procès-verbaux, constats et observations) qui servent de fondement aux griefs retenus contre [elle] dans [le] courrier visé en rubrique » ainsi que « le rapport OLAF précité », sur la base de l'article [32 de la Constitution] et des articles 4 et 5 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. Elle se prévaut de la réponse de l'OLAF.

15. Par un courrier électronique du 28 août 2023, la partie requérante s'enquiert de la réponse de la partie adverse à cette demande.

16. Le 4 septembre 2023, la partie requérante adresse un nouveau rappel. Elle sollicite également une prolongation de la validité de la proposition transactionnelle jusqu'au 30 novembre 2023.

17. Par un courrier du 13 septembre 2023, envoyé le lendemain, la partie requérante adresse une demande de reconsidération à la partie adverse, en application de l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994, précitée.

18. Le 14 septembre 2023, elle adresse un autre courrier à la partie adverse, par lequel elle conteste l'infraction qui lui est imputée, réitère sa demande d'accès aux fins d'exercer ses droits de la défense et reformule sa demande de prolongation de la validité de la proposition transactionnelle jusqu'au 30 novembre 2023.

19. Le même jour, la partie requérante adresse une demande d'avis à la Commission fédérale d'accès aux documents administratifs.

20. Le 4 octobre 2023, la Commission d'accès aux documents administratifs donne l'avis suivant :

« 3.1. L'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. Un document administratif est défini par la loi du 11 avril 1994 comme étant "toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose". La notion d' "autorité administrative" doit être comprise comme étant "une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État".

Ce droit ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut ou lorsqu'un ou plusieurs motifs

d’exception figurant à l’article 6 de la loi du 11 avril 1994 peuvent ou doivent être invoqués et qu’ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente. Seuls les motifs d’exception prévus par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière restrictive (Cour d’arbitrage, arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, considérants B.2.1 et 2.2 ; Cour d’arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2 et Cour constitutionnelle, arrêt n° 169/2013 du 19 décembre 2013).

3.2. Dans la mesure où le SPF Finances n’invoque aucun motif d’exception prévu par la loi afin de refuser l’accès aux documents sollicités, motif dont l’application *in casu* serait motivée de manière suffisamment concrète, il est tenu de divulguer les documents administratifs demandés.

3.3. La Commission souhaite attirer l’attention sur l’article 6, § 1er, 6°, de la loi du 11 avril 1994 sur la base duquel une autorité administrative fédérale ou non-fédérale rejette la demande de consultation, d'explication 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 d'un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public. Il ressort de la pratique d’avis de la Commission (voy. not. avis n° 2022-83 du 17 novembre 2022) et de la jurisprudence du Conseil d’État (C.E., n° 254.914 du 27 octobre 2022) que l’intérêt fiscal doit être considéré comme faisant partie de l’intérêt économique ou financier fédéral. Dès lors, dans la mesure où la publicité porte préjudice à cet intérêt et où l’intérêt de la publicité ne l’emporte pas, l’administration des douanes et accises peut, moyennant une motivation concrète et pertinente, refuser la divulgation de ces informations.

3.4. Enfin, la Commission souhaite rappeler le principe de la publicité partielle sur la base duquel seules les informations présentes dans un document administratif qui tombent sous le champ d’application d’un motif d’exception peuvent être soustraites à la publicité. Toutes les autres informations contenues dans un document administratif doivent dès lors être divulguées ».

Cet avis est notifié aux parties par un courrier du 4 octobre 2023.

21. En l’absence de décision de la partie adverse en réponse à la demande de reconsidération introduite le 14 septembre 2023, une décision implicite de rejet est née quinze jours après la communication de l’avis susvisé, vraisemblablement le 20 octobre 2023, en application de l’article 8, § 2, alinéa 3, de la loi du 11 avril 1994, précitée. Il s’agit de l’acte attaqué.

22. Par un courrier du 26 octobre 2023, la partie requérante invite la partie adverse à confirmer qu’aucune décision n’a été prise en réponse à sa demande de reconsidération.

23. Le 3 novembre 2023, elle introduit le présent recours.

24. Par un courrier électronique du 16 novembre 2023, la partie adverse refuse la demande d’accès au rapport de l’OLAF tant que l’enquête n’est pas

terminée, « un procès-verbal étant en cours de rédaction ». Elle invoque notamment l'article 6, § 1er, 5°, de la loi du 11 avril 1994.

Dans ce courrier, la partie adverse acte également le refus de la partie requérante de mettre fin à l'infraction par le biais de la proposition de transaction évoquée ci-avant. Elle formule toutefois une nouvelle proposition de transaction dans les termes suivants :

« Nous sommes néanmoins disposés, en tenant compte de la situation financière de la société Riders Projet et permettre de clôturer ce dossier plus vite, à moindre frais et sans procès, à proposer une amende réduite à 10 % des droits en jeux, qui représente 8.090,7 €. Ce qui fait un total de 88.997,7 € afin de clore le dossier ».

25. Le 20 novembre 2023, la partie requérante conteste la décision de refus d'accès au rapport de l'OLAF. Elle prend également note de la nouvelle proposition de transaction, mais fait remarquer qu'elle n'est pas en mesure d'y donner suite en l'état. La partie requérante réitère son « souhait d'accéder à l'ensemble des documents susceptibles de venir étayer la demande de l'administration des douanes afin de pouvoir sereinement [se] prononcer sur la proposition de l'administration et mettre un terme à ce différend ».

IV. Mesure d'instruction de l'auditorat

Par un courrier électronique du 4 décembre 2023, l'auditeur rapporteur a interrogé la partie adverse en ces termes :

« Dans son courrier électronique du 14 juin 2023, la partie requérante sollicite de l'administration la communication de "l'ensemble du dossier de pièces détenu par vos services (en ce compris le rapport d'OLAF) afin que (sa) cliente puisse apprécier la situation en connaissance de cause et ce qui lui est reproché".

Le 27 juin 2023, l'administration répond qu'elle n'est pas autorisée à lui transmettre une copie du rapport de l'OLAF.

Le 10 août 2023, la partie requérante demande copie de "l'ensemble des documents (procès-verbaux, constats et observations) qui servent de fondement aux griefs retenus contre [elle] dans (le) courrier visé en rubrique […] ; ainsi que le rapport de l'OLAF […]".

Dans sa demande de reconsidération du 13 septembre 2023, la partie requérante formule la même demande.

Par décision du 26 novembre 2023, l'administration répond comme il suit : "En ce qui concerne votre demande de transmission du rapport de l'Olaf, un procès-verbal étant en cours de rédaction, il ne nous est pas possible de faire droit à cette requête tant que l'enquête n'est pas terminée". Aucune réponse n'est réservée à la demande de reconsidération en ce qu'elle porte sur le dossier au sens large.

Dans votre note d'observations, vous écrivez que "Cette décision explicite (du 26 novembre 2023) se substitue à la décision implicite de rejet du 20 octobre 2023". Or la décision implicite de rejet du 20 octobre 2023 avait pour objet de refuser l'accès à l'ensemble du dossier, en ce compris le rapport de l'OLAF.

Faut-il en déduire que le dossier auquel la partie requérante réclame l'accès (celui qui sert de fondement aux griefs retenus contre elle) comporte pour seule pièce le rapport de l'OLAF ? Dans la négative, pourriez-vous me préciser si les pièces qui composent ce dossier (en sus du rapport de l'OLAF) font partie du dossier administratif déposé dans le cadre de la présente affaire ?

[…] ».

Le 6 décembre 2023, la partie adverse a répondu en ces termes :

« Le réexamen du dossier suite à votre question m'amène à vous faire part des observations suivantes (qui auraient dû être intégrées à la note d'observations déposée) :

Il existe en effet d'autres documents qui ne font pas partie du dossier administratif.

Ces documents sont considérés comme faisant partie d'un dossier pénal dans lequel l'enquête est toujours en cours.

L'administration générale des Douanes et accises dispose en effet d'une double casquette : à côté de sa fonction d'autorité administrative, elle exerce également les poursuites pénales relatives aux délits en matière de douanes et accises.

La loi générale du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises énonce en effet :

"Toutes actions du chef de contraventions, fraudes ou délits, contre lesquels les lois en matière de douanes et accises prononcent des peines seront portées en première instance devant les tribunaux correctionnels, et, en cas d'appel, devant la cour d'appel du ressort, pour y être instruites et jugées conformément au Code d'instruction criminelle" (art. 281, § 1er).

"Toutes celles des actions susmentionnées qui tendent à l'application d'amendes, de confiscations, ou à la fermeture de fabriques ou usines, seront intentées et poursuivies par l'administration ou en son nom devant lesdits tribunaux, lesquels, en tout cas, ne prononceront sur ces affaires qu'après avoir entendu les conclusions du ministère public. Toutefois, sur la demande écrite qui lui en est faite par un fonctionnaire de l'administration générale des douanes et accises ayant au moins le grade de conseiller général désigné pour l'administration en charge des contentieux, le ministère public peut requérir le juge d'instruction d'informer, l'exercice de l'action publique restant pour le surplus réservé à l'administration" (art. 281, § 2) […].

Cette compétence particulière est explicitée comme suit par la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 127/2016 du 6 octobre 2016 :

"B.4.2. Concernant l'exercice de l'action publique, le droit d'initiative de poursuivre les délits en matière de douanes et accises n'appartient pas au ministère public mais à l'administration des douanes et accises (article 281 de la loi du 18 juillet 1977).

À cet égard, la distinction suivante doit être faite :

- l’administration exerce seule toute action publique du chef d’infractions douanières qui ne tend qu’à l’application de peines patrimoniales (amendes, confiscations, fermetures de fabriques ou usines); le ministère public doit toutefois être entendu (article 281, § 2, de la loi du 18 juillet 1977);

- en ce qui concerne les infractions douanières qui, outre des peines patrimoniales, sont punissables d’emprisonnement principal, l’action publique est exercée simultanément par l’administration et par le ministère public, le ministère public pouvant seul requérir la peine d’emprisonnement principal ; le ministère public ne peut toutefois agir que lorsque l’administration a pris l’initiative d’intenter l’action (article 281, § 3, de la loi du 18 juillet 1977).

B.4.3. Il ressort de ces dispositions que l’administration des douanes et accises a des pouvoirs étendus concernant l’exercice de l’action publique. Elle a le droit d’initiative en la matière, étant entendu que, le cas échéant, le ministère public doit être associé à l’exercice de l’action publique, soit par la remise d’un avis, soit pour requérir l’emprisonnement principal”.

Les documents qui n'ont pas encore été communiqués à la requérante ne consistent pas en des documents administratifs, mais en des documents judiciaires rassemblés dans le cadre d’une information pénale auxquels elle aura accès à la clôture de l'enquête ».

Les conseils de la partie requérante ont été mis en copie de cet échange.

V. Perte d’intérêt

À l’audience, la partie requérante a demandé de « faire acter l’absence d’objet du recours ».

La partie adverse a exposé, sans être en mesure de déposer de pièces à cet égard, que « le procès-verbal a été finalisé le 29 janvier 2024 et notifié dans un délai de cinq jours », que « le dossier a été transmis le 2 février 2024 » et que « la transaction minorée proposée le 16 novembre 2023 a été acceptée et payée le 9 février 2024 ».

La partie requérante n’était pas en mesure de confirmer ces éléments de fait.

Il se déduit, *prima facie*, des déclarations des parties, que la demande d’accès aux documents administratifs a été satisfaite, si bien que le recours ne présente plus d’intérêt pour la partie requérante.

La requête est irrecevable à défaut d’intérêt.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 16 avril 2024, par la XVe chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Élisabeth Willemart,	conseiller d'État, président f.f.,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier,	La Présidente,
Caroline Hugé	Élisabeth Willemart