

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.590 du 10 septembre 2024

A. 238.291/XI-24.271

En cause : **N.T.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Dounia ALAMAT, avocat,
 boulevard Reyers 110
 1030 Bruxelles,
 également assisté et représenté par
 M^e Christophe MARCHAND, avocat,

 contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 30 janvier 2023, la partie requérante demande l'annulation de « la décision implicite de rejet de sa demande d'accès et de copie du "dossier d'extradition tunisien" ».

Par cette même requête, la partie requérante sollicite qu'il soit ordonné à la partie adverse d'adopter une nouvelle décision dans les huit jours de la notification de l'arrêt en annulation à intervenir, sous peine d'une astreinte de 25.000 euros par jour de retard.

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 25 juin 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 2 septembre 2024.

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

M^e Dounia Alamat, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Florence Saporosi, *loco* M^e Bernard Renson, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues 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

Par un courrier daté du 9 septembre 2022, adressé au Service Public Fédéral Justice, un des conseils de la partie requérante sollicite, en se fondant sur l'article 4 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, d'avoir accès au et d'obtenir copie du « dossier d'extradition tunisien » concernant son client, « en ce compris les échanges, analyses et avis juridiques qui auraient conduit à la décision finalement adoptée ».

Par un premier courrier daté du 11 octobre 2022, le même conseil adresse une demande de reconsidération au Service Public Fédéral Justice et, par un second courrier du même jour, il saisit la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, d'une demande d'avis. En raison d'une erreur dans l'adresse de la Commission précitée, il envoie une nouvelle demande de reconsidération et une nouvelle demande d'avis par courriers datés du 17 octobre 2022.

La Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, qui a reçu la demande de la partie requérante le 20 octobre 2022, émet son avis le 17 novembre 2022, qu'elle notifie par un courrier daté du même jour.

En l'absence de suites données à cet avis par la partie adverse, la partie requérante estime que sa demande a été implicitement rejetée le 2 décembre 2022. Cette décision implicite de rejet constitue l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie requérante

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante observe que, contrairement à ce que prétend la partie adverse, le dossier administratif n'était nullement vide de toute pièce visée par ses soins dans sa demande d'accès. Elle rappelle qu'elle demandait d'avoir accès à la demande d'extradition tunisienne et aux documents transmis par la Tunisie ainsi qu'aux éventuels avis et analyse ayant conduit à l'arrêté de refus d'extradition. Elle constate ensuite qu'en annexe de son mémoire en réponse, la partie adverse « a communiqué le dossier administratif relatif à la demande d'extradition tunisienne (pièces 1-2 du dossier de la partie [adverse]) et [indiqué] que ce dernier ne contient aucune autre pièce ». Elle considère en conséquence que la partie adverse a, « ce faisant, retiré sa décision implicite de refus d'accès au dossier administratif, de sorte qu'il y a lieu d'admettre que [son recours] était fondé ».

Dans son dernier mémoire, la partie requérante expose que « [l]es pièces du dossier administratif, obtenues grâce à la présente procédure – la partie adverse ayant fourni en annexe de son mémoire en réponse les pièces dont l'accès [lui] avait été refusé [...] – ont été déterminantes pour étayer les risques de violation [de ses] droits fondamentaux [...] si la Belgique ne réparait pas le préjudice causé par son extradition illégale aux États-Unis ». Elle répète qu'en produisant les pièces du dossier d'extradition sollicitées, la partie adverse a retiré sa décision implicite de refus d'accès au dossier administratif, qu'elle est ainsi revenue sur tous les motifs invoqués dans la décision implicite de refus d'accès et a indéniablement considéré qu'aucun intérêt supérieur ne s'opposait à la communication dudit dossier. Elle explique également pourquoi il serait déraisonnable d'introduire une demande d'indemnité réparatrice, dès lors que son préjudice réside uniquement dans le délai

écoulé entre l'adoption de la décision implicite de refus et le dépôt du mémoire en réponse pour accéder au dossier et que, de surcroît, elle a eu accès à ce dossier suffisamment tôt pour en exploiter les éléments dans sa troisième action en référé. Elle estime qu'elle « n'a plus d'intérêt actuel » au présent recours mais qu'elle doit toutefois se voir octroyer l'indemnité de procédure, dès lors qu'elle a manifestement obtenu gain de cause.

IV.2. Thèse de la partie adverse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse expose que la motivation de l'arrêté ministériel refusant l'extradition aux autorités tunisiennes, qui constitue la pièce 2 de son dossier administratif, permet d'apercevoir qu'aucun échange quelconque n'est intervenu entre les autorités des deux pays, autre que la demande d'extradition et l'arrêté ministériel refusant l'extradition. Elle ajoute que les délais le démontrent également puisque la demande d'extradition est parvenue aux autorités belges le 14 septembre 2009 et que l'arrêté ministériel refusant l'extradition a été signé le 23 novembre 2009. Elle affirme que le dossier administratif ne contient dès lors pas d'autres « échanges, analyses et avis juridiques qui auraient conduit à la décision finalement adoptée » que la partie requérante demandait à pouvoir consulter. Elle précise encore qu'il n'y a pas eu de contacts diplomatiques avant, pendant et après la réception et la prise de l'arrêté ministériel concernant la Tunisie et conclut que, dès lors que le dossier administratif est vide de toute pièce visée par la partie requérante, non seulement son recours en annulation actuel se trouve être sans intérêt mais également le moyen unique « puisqu'à supposer qu'une annulation de la décision implicite soit prononcée, le Ministre de la Justice ne pourrait que souligner le défaut d'intérêt de la demande de consultation en l'absence de tous documents visés dans cette demande ».

Dans son dernier mémoire, la partie adverse observe que la partie requérante confirme avoir eu accès aux pièces souhaitées dans le cadre de la présente procédure, et considère que, dès lors que la partie requérante n'entend pas solliciter d'indemnité réparatrice et confirme elle-même avoir perdu tout intérêt à agir, il y a lieu de rejeter purement et simplement le recours.

IV.3. Appréciation

1. Selon l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le recours en annulation visé à l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État « par toute partie justifiant

d'une lésion ou d'un intérêt ». Cette exigence vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice.

L'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Le Conseil d'État doit veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste (C.Const., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3 (ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109); C.E.D.H., 17 juillet 2018, *V. c. Belgique*, §§ 42 e.s. (ECLI:CE:ECHR:2018:0717UD000547506)).

Si l'intérêt à agir est mis en doute, il appartient à la partie requérante de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en aura l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrira alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État devra tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

2. En l'espèce, la partie requérante considère qu'en produisant les pièces du dossier d'extradition sollicitées, la partie adverse a retiré sa décision implicite de refus d'accès au dossier administratif. Elle déclare par ailleurs dans son dernier mémoire qu'elle « n'a plus d'intérêt actuel » au présent recours.

Il ne peut être établi avec certitude que la partie adverse, en déposant, parmi les pièces du dossier administratif, la demande d'extradition de la Tunisie et l'arrêté ministériel refusant celle-ci, aurait implicitement retiré la décision implicite de rejet attaquée.

Il est en revanche certain que la partie requérante n'a plus d'intérêt à obtenir l'annulation de l'acte attaqué puisque, d'une part, elle a finalement obtenu la communication des pièces relatives à la demande d'extradition dont disposait la partie adverse et que celle-ci avait implicitement refusé de lui transmettre et que, d'autre part, la partie requérante ne conteste pas l'affirmation de la partie adverse suivant laquelle il n'existe pas d'autres documents administratifs à transmettre que la demande d'extradition et la décision de refuser cette extradition versées au dossier

administratif. La partie requérante n'a par ailleurs pas introduit, avant la clôture des débats, une demande d'indemnité réparatrice.

Il y a dès lors lieu de rejeter la requête en annulation à défaut de persistance d'un intérêt suffisant.

V. Demande fondée sur l'article 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'État

Dans sa requête en annulation et dans son mémoire en réplique, la partie requérante, se fondant sur l'article 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, demande qu'il soit ordonné à la partie adverse de prendre une nouvelle décision dans les huit jours de la notification de l'arrêt à intervenir. Elle demande également que l'injonction à intervenir soit assortie d'une astreinte de 25.000 euros par jour de retard.

Le recours en annulation étant irrecevable, le présent arrêt n'implique dès lors pas que la partie adverse prenne une nouvelle décision, ce qui est pourtant une condition à laquelle est subordonné l'exercice du pouvoir d'injonction positive conféré au Conseil d'État par l'article 36, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

La demande de la partie requérante, fondée sur l'article 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, en tant qu'accessoire de son recours en annulation irrecevable, est également irrecevable et doit être rejetée.

VI. Indemnité de procédure et autres dépens

VI.1. Thèse de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, la partie requérante sollicite que la partie adverse soit condamnée à supporter l'indemnité de procédure. Elle se fonde sur la jurisprudence du Conseil d'État en vertu de laquelle, « [l]orsque l'irrecevabilité du recours, pour défaut d'intérêt actuel, résulte du retrait de la décision attaquée devant le Conseil d'État, [...] la partie requérante doit être considérée comme ayant obtenu gain de cause ».

VI.2. Thèse de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros à charge de la partie requérante, dès lors que son recours doit être rejeté. Elle affirme que, par le dépôt du dossier administratif, elle n'a nullement retiré sa décision implicite d'accès au dossier, mais a uniquement transmis les documents en sa possession et dont la partie requérante « avait déjà connaissance ». Elle estime également que la partie requérante n'a pas intérêt au moyen soulevé dans son recours, outre qu'elle n'expose pas de manière pertinente en quoi la décision implicite attaquée méconnaît les dispositions européennes qu'elle vise, d'autant plus qu'elle invoque une série de dispositions fournissant des considérations générales sans fournir d'explications concrètes et pertinentes.

VI.3. Appréciation

En l'espèce, la partie adverse affirme mais n'établit pas que la partie requérante aurait eu connaissance de toutes les pièces relatives à la demande d'extradition tunisienne avant l'introduction du présent recours en annulation. Par ailleurs, ce n'est qu'après l'introduction du recours en annulation qu'elle a indiqué qu'il s'agissait des seuls documents en sa possession, et que les autres documents visés dans la demande d'accès n'existent pas.

En raison des circonstances particulières ayant conduit à la perte d'intérêt, il y a lieu de constater que la partie adverse a tardé à donner suite à la demande de communication en copie introduite par la partie requérante. En conséquence, il y a lieu de faire droit à la demande d'indemnité de procédure de cette dernière et de mettre les dépens à la charge de la partie adverse.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en annulation et la demande d'astreinte sont rejetées.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 10 septembre 2024, par la XI^e chambre du Conseil d'État composée de :

Yves Houyet,
Denis Delvax,
Joëlle Sautois
Katty Lauvau

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

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Yves Houyet