

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.605 du 17 juin 2025

A. 238.923/XI-24.377

En cause : **N.T.**,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Harold SAX et
 Delphine PACI, avocats,
 avenue Louise 379/20
 1050 Bruxelles,

 contre :

 l'État belge, représenté par
 la 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 20 avril 2023, la partie requérante demande l'annulation de « la décision implicite du 24 février 2023 lui refusant l'accès et la copie de son dossier d'extradition, soit tout document, échange de correspondance avec les États-Unis, analyse juridique, compte-rendu de réunions, belges ou communes avec les autorités américaines, et autres, en possession du ministère de la Justice à propos de son extradition ».

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 à la partie requérante.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 avril 2025, les parties ont été convoquées à l'audience du 2 juin 2025.

M. Denis Delvax, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Marine Wilmet, *loco* M^{es} Harold Sax et Delphine Paci, 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. Exposé des faits pertinents à ce stade

Les faits utiles à l'examen du présent recours se présentent comme suit :

1. Le 23 novembre 2011, la partie adverse a accordé l'extradition de la partie requérante vers les États-Unis d'Amérique pour un certain nombre d'infractions.

2. La partie adverse expose que le 6 décembre 2011, la Cour européenne des droits de l'homme lui a indiqué de ne pas extradier la partie requérante vers les États-Unis dans l'intérêt des parties et du bon déroulement de la procédure devant la Cour.

3. Par un arrêt n° 224.770 du 23 septembre 2013, le Conseil d'État a rejeté le recours en annulation introduit contre l'arrêté ministériel du 23 novembre 2011.

4. Le 3 octobre 2013, la partie requérante a été remise aux autorités américaines.

5. Le 4 septembre 2014, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu un arrêt (ECLI:CE:ECHR:2014:0904JUD000014010) concluant que l'extradition de la partie requérante vers les États-Unis a violé l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et que l'État belge a manqué à ses obligations au titre de l'article 34 de la convention. La Cour a, par ailleurs, condamné l'État belge au paiement d'une indemnité à la partie requérante.

6. Le 24 septembre 2018 et le 5 mars 2019, la partie requérante a demandé à la partie adverse d'avoir accès aux informations relatives à son extradition, aux commissions rogatoires internationales et aux instructions données au Grand Jury.

7. Le 6 mars 2020, la partie requérante a demandé à avoir accès et copie du dossier administratif relatif aux deux demandes d'extradition formulées par les États-Unis.

8. Le 19 juin 2020, en l'absence de réponse à sa demande, la partie requérante a adressé une demande de reconsidération à la partie adverse et une demande d'avis à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs.

9. Après que la commission, précitée, a rendu son avis le 13 juillet 2020, la partie adverse a décidé, le 18 novembre 2020, de refuser de faire droit à la demande d'accès et de copie du dossier administratif d'extradition.

10. La partie requérante a introduit un recours en suspension et en annulation contre la décision du 18 novembre 2020.

Par son arrêt n° 251.891 du 20 octobre 2021 (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.251.891), le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension.

En l'absence d'introduction d'un mémoire en réplique dans le délai prescrit, le Conseil d'État a, par son arrêt n° 255.524 du 18 janvier 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.255.524), rejeté le recours en annulation.

11. Le 11 octobre 2022, la partie requérante a introduit une nouvelle demande d'accès au dossier administratif relatif aux deux demandes d'extradition formulées par les États-Unis.

12. Le 30 janvier 2023, en l'absence de réponse à sa demande, la partie requérante a adressé une demande de reconsidération à la partie adverse et une demande d'avis à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs.

13. Le 9 février 2023, la commission, précitée, a rendu son avis, dont la partie adverse indique qu'il ne lui a pas été communiqué.

14. En l'absence de réponse à la demande de reconsidération, la partie requérante considère qu'une réponse implicite a été adoptée le 24 février 2023.

Cette décision constitue l'acte attaqué.

IV. Intérêt au recours

IV.1. Thèse de la partie adverse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse relève que la partie requérante « justifie sa demande d'accès au dossier d'extradition par le fait 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 à bénéficier d'un procès équitable et au principe général des droits de la défense” et par le fait [qu'elle] “est ‘accusé[e]’ par les États-Unis et est en droit de connaître précisément ce qui lui était reproché par cet État, avant d'y être extradé[e] en [...]” ».

Elle ajoute qu'outre le fait qu'elle répond à ces arguments, il convient de noter que la partie requérante a été acquittée, le 14 juillet 2023, par le tribunal fédéral de Washington DC des poursuites qui lui étaient intentées par les autorités américaines, de sorte que le recours en annulation apparaît irrecevable à défaut d'intérêt.

Dans son dernier mémoire, elle indique s'en référer à son mémoire en réponse.

Lors de l'audience, elle indique se référer à ses écrits de procédure.

IV.2. Thèse de la partie requérante

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante répond comme suit à l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse :

« 16. La partie défenderesse considère que, du fait de l'acquittement du requérant aux Etats-Unis, en date du 14 juillet 2023, il devrait se déduire un défaut d'intérêt dans son chef à obtenir copie du dossier administratif.

17. Cette assertion est inexacte en fait.

Des procédures sont toujours en cours contre l'Etat belge, au niveau national et international, dans lesquelles les informations contenues dans le dossier administratif pourraient être pertinentes/utiles. La situation du requérant est par ailleurs telle que de nouveaux recours pourraient devoir être introduits, dans lesquels les informations sollicitées pourraient [...] être pertinentes.

18. De surcroît, la jurisprudence du Conseil d'Etat est constante, affirmant que le but/l'usage que l'individu entend faire du dossier administratif n'est pas pertinent pour analyser son intérêt à agir à l'encontre d'une décision de refus d'accès au dossier administratif.

Il a ainsi été dit pour droit :

“Considérant que le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 de la Constitution, est un droit fondamental garanti par l'article 32 de la Constitution ; que tout administré a un intérêt actuel à exercer ce droit, quel que soit l'usage qu'il compte faire ultérieurement des documents dont il a pris connaissance” [...]

“Considérant que l'article 32 de la Constitution donne à 'chacun' 'le droit de consulter chaque document administratif' ; que ce droit fondamental est placé, par la Constitution, entre les mains de toute personne, sans qu'elle doive justifier d'un intérêt ; (...) qu'ainsi, sur ce point précis, les dispositions constitutionnelle et législatives précitées, qui dispensent de l'obligation de justifier d'un intérêt les personnes qui souhaitent exercer leur droit d'accès aux documents administratifs, priment sur l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat en tant qu'il limite la possibilité d'introduire le recours en annulation aux personnes qui justifient d'un intérêt ou d'une lésion; que le recours est recevable” [...]

“Considérant que le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie est un droit fondamental garanti par l'article 32 de la Constitution ; que l'article 4, alinéa 2, de la loi précitée du 11 avril 1994 exige que le demandeur justifie d'un intérêt lorsqu'il s'agit de 'documents à caractère personnel' ; qu'il résulte de l'article 2 de la même loi que les documents ainsi visés sont ceux qui concernent des tiers ; qu'en refusant au requérant l'accès à son propre dossier fiscal au motif qu'il n'y avait pas intérêt aussi longtemps qu'un avis de rectification ou d'imposition ne lui avait pas été adressé, la partie adverse a ajouté à l'article 4 de la loi du 11 avril 1994 une condition qui n'y figure pas et en a méconnu la portée ; que le moyen est fondé” [...].

Le requérant qui sollicite l'accès aux documents administratifs le concernant ne doit ainsi démontrer aucun intérêt supplémentaire à celui ressortant du droit fondamental à la transparence administrative.

Le recours est recevable. »

Dans son dernier mémoire, elle note que Monsieur le premier auditeur chef de section convient qu'elle dispose d'un intérêt au recours et ajoute qu'« [a]u-delà des recours nationaux et internationaux actuellement pendant contre la partie adverse [...],

[elle] rappelle son intérêt légitime et actuel *per se* à la transparence administrative. L'accès au dossier administratif est un pas nécessaire à l'établissement de la vérité. La transparence vis-à-vis [d'elle], qui souffre de paranoïa, est particulièrement importante pour lui permettre d'entreprendre le moment venu un travail de reconstruction ».

Lors de l'audience, elle indique se référer à ses écrits de procédure.

IV.3. Appréciation du Conseil d'État

Selon l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le recours en annulation visé à l'article 14 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 ».

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] ; Cour eur. D.H., 17 juillet 2018, arrêt V. c. Belgique, §§ 42 e.s., [ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506]).

Un justiciable qui introduit un recours en annulation devant le Conseil d'État n'a pas l'obligation légale de justifier expressément son intérêt dans la requête introductive. Cependant, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements dès qu'il en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. S'il s'exécute en ce sens, il circonscrit également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel fixé.

Si la nature de l'intérêt peut évoluer, la partie requérante doit au moins démontrer que l'annulation demandée lui confère toujours un avantage concret, direct et personnel. Par conséquent, l'intérêt de cette partie qui a évolué au cours de la procédure d'annulation vers un intérêt uniquement à ce que cette décision soit déclarée illégale afin de faciliter l'octroi de dommages-intérêts – par les juridictions de l'ordre judiciaire, qui peuvent elles-mêmes établir l'existence d'une éventuelle faute de

l'administration à cette fin – est insuffisant pour obtenir l'annulation de la décision attaquée. L'avantage doit également, en principe, dépasser la satisfaction morale qu'une partie requérante retire du fait d'entendre déclarer illégale la décision attaquée, en particulier pour convaincre les tiers du bien-fondé de ses arguments depuis le commencement de la procédure. Un tel intérêt présente un caractère qui n'entre pas dans les limites de celui qui est visé à l'article 19, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle a confirmé que le droit d'accès à un juge n'est pas absolu. Dans son arrêt n° 28/2024 du 7 mars 2024 (ECLI:BE:GHCC:2024:ARR.028), elle a ainsi répondu comme suit à une question préjudicielle posée à propos de l'article 12, alinéa 1^{er}, 2°, *juncto* l'article 10, 5°, du titre préliminaire du Code de procédure pénale :

« B.4.2.2. L'article 13 de la Constitution implique un droit d'accès au juge compétent. Le droit d'accès au juge est également garanti par les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit également le droit à un recours effectif. Il convient de donner à cette disposition la même portée qu'aux articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (C.J.U.E., grande chambre, 19 novembre 2019, C-585/18, C-624/18 et C-625/18, *A. K.*, ECLI:EU:C:2019:982, point 117).

L'accès au juge peut être soumis à des conditions de recevabilité. Ces conditions ne peuvent cependant pas aboutir à restreindre le droit de manière telle que celui-ci s'en trouve atteint dans sa substance même. Tel serait le cas si les restrictions imposées ne tendaient pas vers un but légitime et s'il n'existait pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. La compatibilité de ces limitations avec le droit d'accès à un tribunal dépend des particularités de la procédure en cause et s'apprécie au regard de l'ensemble du procès (C.E.D.H., 24 février 2009, *L'[E.] A.S.B.L. c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2009:0224JUD004923007, § 36 ; 29 mars 2011, *RTBF c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2011:0329JUD005008406, § 69 ; 18 octobre 2016, *Miessen c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2016:1018JUD003151712, § 64 ; 17 juillet 2018, *[V.] c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 43).

[...] ».

La notion d'intérêt au sens de l'article 4, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration ne se confond pas avec celle d'intérêt au sens de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Ce n'est pas parce qu'une partie requérante disposait d'un intérêt au sens de la première disposition au jour où elle a formulé sa demande de recevoir copie d'un document administratif qu'elle dispose nécessairement d'un intérêt actuel à obtenir un arrêt d'annulation de la décision de ne pas faire droit à cette demande.

En l'espèce, la partie requérante a circonscrit son intérêt actuel à obtenir l'annulation de l'acte attaqué par :

- le fait que des procédures sont toujours en cours contre l'État belge, au niveau national et au niveau international, dans lesquelles les informations contenues dans le dossier administratif pourraient être pertinentes ;
- le fait qu'elle pourrait être amenée à introduire de nouveaux recours, pour lesquels les informations demandées pourraient être pertinentes ;
- le fait qu'elle ne doit démontrer aucun intérêt supplémentaire à celui découlant du droit fondamental à la transparence administrative ;
- le fait que l'accès aux informations demandées lui permettra d'entreprendre le moment venu un travail de reconstruction.

La partie requérante ne conteste donc pas qu'elle n'a plus d'intérêt lié au dénouement de la procédure pénale dirigée à son encontre aux États-Unis d'Amérique dès lors qu'elle a été acquittée des faits pour lesquels elle était poursuivie.

Il est de jurisprudence constante que la seule intention d'éventuellement saisir les juridictions de l'ordre judiciaire d'une demande d'indemnisation ne suffit pas à démontrer l'existence d'un intérêt actuel à un recours en annulation devant le Conseil d'État. Les deux premiers chefs d'intérêt invoqués par la partie requérante sont donc insuffisants pour justifier l'intérêt au recours.

Par ailleurs, la circonstance que l'article 32 de la Constitution garantit à chacun « le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie » ne permet pas non plus de neutraliser la condition de l'intérêt actuel. D'une part, cette disposition ne confère pas un droit absolu au demandeur de publicité puisqu'elle permet à la loi, au décret et à l'ordonnance de prévoir des « cas et conditions » qui y font exception – exceptions dont l'acte attaqué fait d'ailleurs application – et, d'autre part, le caractère constitutionnel, ou même supranational, de la norme dont la violation est invoquée ne dispense pas le Conseil d'État de vérifier que la partie requérante dispose toujours d'un intérêt actuel à son recours en annulation.

L'exigence de disposer d'un intérêt actuel touche en effet à l'ordre public.

Il est d'ailleurs de jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle elle-même – dont la mission est précisément de veiller, notamment, au respect par les différents législateurs des dispositions du Titre II de la Constitution « Des Belges et de leurs droits », le cas échéant lues en combinaison avec des dispositions supranationales dont celles de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés

fondamentales – que ne disposent de l'intérêt requis pour introduire un recours en annulation que les personnes « dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée » et que cet intérêt « doit exister au moment de l'introduction de la requête et subsister jusqu'au prononcé de l'arrêt » (cf. notamment l'arrêt n° 76/2018 du 21 juin 2018, cons. B.5. ; ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.076).

L'exigence d'un intérêt actuel au jour du prononcé de l'arrêt est donc indépendante de la place occupée par la norme, dont la violation est invoquée, dans la hiérarchie des normes. Que le moyen soit notamment pris de la violation de l'article 32 de la Constitution ne permet donc nullement d'écarter l'application de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Il en va d'ailleurs de même pour toute autre cause d'irrecevabilité d'une requête en annulation, telle que, par exemple, le dépassement du délai de prescription pour l'introduction d'un recours.

Enfin, concernant l'invocation du souhait de pouvoir entreprendre le moment venu un travail de reconstruction psychologique, la partie requérante n'explique pas concrètement en quoi l'annulation de l'acte attaqué participerait à ce travail qu'elle évoque, travail dont elle n'établit par ailleurs pas l'actualité puisqu'elle indique qu'il sera entrepris « le moment venu ». Cette allégation de travail de reconstruction psychologique n'est en rien démontrée et ne peut donc suffire à justifier un intérêt actuel au présent recours.

Il s'en suit qu'elle n'établit pas qu'elle dispose encore d'un intérêt actuel suffisant à son recours en annulation.

V. Dépôt du dossier administratif

La partie requérante sollicite que la partie adverse soit contrainte à déposer l'ensemble des pièces composant le dossier d'extradition et non uniquement les pièces relatives à l'adoption de l'acte attaqué.

Le recours en annulation étant irrecevable, il n'y a à plus lieu de statuer sur cette demande.

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

La partie requérante, se fondant sur l'article 36 des lois 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 conféré au Conseil d'État par l'article 36, § 1^{er}, précité.

La demande de la partie requérante, en tant qu'accessoire de son recours en annulation irrecevable, est également irrecevable et doit être rejetée.

VII. Indemnité de procédure et autres dépens

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 840 euros.

Compte tenu du rejet du recours en annulation, la partie requérante doit être considérée comme la partie succombante dans ce litige et la partie adverse comme celle ayant obtenu gain de cause, au sens de l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'État.

Il y a donc lieu d'accorder à la partie adverse une telle indemnité.

Toutefois, par application de l'article 30/1, § 2, alinéa 2, de ces mêmes lois, il y a lieu de fixer le montant de l'indemnité de procédure au montant minimum. Par ailleurs, dès lors que la partie requérante n'a pas sollicité la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, il n'y a pas lieu de faire application de l'article 67, § 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État et donc pas lieu de majorer le montant de cette indemnité de 20 %.

Le recours étant rejeté, le droit visé à l'article 70 du règlement général de procédure doit également être mis à la charge de la partie requérante.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, liquidés au droit de recours de 200 euros et à une indemnité de procédure de 154 euros, attribuée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 17 juin 2025, par la XI^e chambre du Conseil d'État composée de :

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Xavier Dupont,

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

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet