

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.462 du 23 avril 2026

A. 240.319/VIII-12.371

En cause :

1. **le bureau de l'Exécutif des Musulmans de Belgique,**
2. M.U.,
3. N.S.,
4. Y.B.,
5. R.G.,
6. C.B.,
7. **l'association sans but lucratif Collège de l'Exécutif des Musulmans de Belgique,**

ayant tous élu domicile chez
M^{es} Eva LIPPENS et Marc UYTENDAELE, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
la ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^{es} Aube WIRTGEN, Bart MARTEL et
Sietse WILS, avocats,
avenue Louise 99
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 20 octobre 2023, les parties requérantes demandent l'annulation de « la décision de la partie adverse du 24 août 2023 refusant de leur communiquer l'ensemble des échanges entre le cabinet et/ou le Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et les membres de l'ASBL Conseil Musulman de Belgique pour les années 2020, 2021, 2022 et 2023, envoyée par courriel le 25 août 2023 (pièce 1), décision prise à la suite d'une demande de reconsidération et demande d'avis auprès de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. François Xavier, auditeur adjoint 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 9 mars 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 avril 2026.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Eva Lippens, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Sietse Wils, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. François Xavier, auditeur adjoint, 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 et rétroactes

1. Le 15 février 2016, le Roi adopte un arrêté royal 'portant reconnaissance de l'Exécutif des musulmans de Belgique'.

Cet arrêté royal, qui est profondément modifié en 2017, reconnaît l'Exécutif des musulmans de Belgique (en abrégé « EMB ») comme organe représentatif du temporel du culte islamique (art. 1^{er}, al. 1^{er}). Il l'institue en tant qu'interlocuteur des communautés islamiques qui en relèvent dans leurs rapports avec l'autorité civile (art. 2).

2. Par un arrêté royal du 29 septembre 2022, abrogeant celui du 15 février 2016, le Roi retire la reconnaissance qu’Il a octroyée à l’Exécutif des musulmans de Belgique.

Ce nouvel arrêté royal dispose, en son article 2, § 1^{er}, que « [l]es rapports avec les autorités civiles sont assurés provisoirement par le bureau de l’Exécutif des Musulmans de Belgique ». Ce bureau est aussi chargé d’assurer la continuité du service public relatif au culte islamique (art. 2, § 2), ses missions devant cesser le 14 septembre 2023 (art. 3, al. 2).

Par un arrêt n° 254.919 du 27 octobre 2022 (A. 237.519/IX-10.146), suivi de trois arrêts n° 255.934 du 2 mars 2023, n° 257.007 du 20 juin 2023 et n° 261.013 du 11 octobre 2024 (A. 237.807/IX-10.170), le Conseil d’État rejettera successivement une demande de suspension d’extrême urgence, une demande de suspension, une nouvelle demande de suspension d’extrême urgence et un recours en annulation dirigés contre cet arrêté royal.

3. Le 14 mai 2023, l’association sans but lucratif Conseil Musulman de Belgique (en abrégé « a.s.b.l. CMB ») est créée.

Selon ses statuts, elle est instituée « pour une durée limitée, jusqu’à la mise en place de l’Organe représentatif du culte islamique définitif » (art. 1.2). Elle est « de façon provisoire, l’entité prenant en charge le dialogue entre les communautés musulmanes de Belgique et l’autorité civile ainsi que toute tierce partie intéressée et ce, de la manière la plus étendue » (art. 2). Elle doit organiser « le renouvellement définitif de l’Organe représentatif du culte islamique de Belgique » (art. 2). Elle « sera dissoute lors de la reconnaissance de l’Organe représentatif du culte islamique définitif » (art. 16.5).

4. Le 11 juin 2023, le ministre de la Justice adresse le courrier suivant aux représentants du bureau de l’EMB, dont M. U., le deuxième requérant :

« Geachte mijnheer [M. U.], mevrouw [L.],

Het Executief van de Moslims van België werd, bij koninklijk besluit van 15 februari 2016 houdende erkenning van het Executief van de Moslims van België (EMB), erkend als representatief orgaan van de temporaliën van de islamitische eredienst. Die erkenning is bij koninklijk besluit van 29 september 2022 opgeheven.

Ik wil jullie informeren dat ik gecontacteerd werd door de vzw Moslimraad van België, die gehoor gegeven heeft aan mijn oproep aan de islamitische gemeenschap om zich te organiseren. In het belang van de moslimgemeenschap valt geen kostbare tijd meer te verliezen en bovendien is er geen zicht op andere initiatieven.

De vzw Moslimraad van België zal midden juni erkend worden als voorlopig representatief orgaan van de islamitische eredienst.

Dit betekent dat de samenwerking met het Bureau van het EMB stopgezet zal worden vanaf 26 juni 2023.

Het voorlopig representatief orgaan, vzw Moslimraad van België, zal werken aan een project dat leidt tot de erkenning van een nieuw definitief representatief orgaan. Het voorlopig representatief orgaan zal de continuïteit van de openbare dienst waarnemen. Zij zullen daarvoor ondersteund worden door de huidige administratie. Eens het voorlopig representatief orgaan alle stappen heeft genomen naar de erkenning van een nieuw definitief representatief orgaan en verkiezingen heeft georganiseerd, wordt het definitief representatief orgaan erkend en verliest het voorlopig representatief orgaan zijn erkenning.

Deze brief wordt aan u gericht onder uitdrukkelijk voorbehoud van alle rechten en zonder enige nadelige erkenning ».

5. Le 12 juin 2023, est adopté un nouvel arrêté royal ‘portant reconnaissance d’un organe représentatif provisoire du culte islamique en Belgique et abrogeant les articles 2 et 3, alinéa 2, relatifs à la continuité du service public de l’arrêté royal du 29 septembre 2022 relatif au retrait de la reconnaissance de l’Exécutif des Musulmans de Belgique et à l’abrogation de l’arrêté royal du 15 février 2016 portant reconnaissance de l’Exécutif des Musulmans de Belgique’.

Dans sa version applicable à l’acte attaqué, cet arrêté royal reconnaît l’a.s.b.l. CMB comme l’organe représentatif provisoire du culte islamique en Belgique pour une durée de deux ans à compter de son entrée en vigueur. Cette a.s.b.l. est aussi chargée d’assurer la continuité du service public relatif au culte islamique (art. 1^{er}, al. 1^{er}).

Publié au *Moniteur belge* le 15 juin 2023, l’arrêté royal du 12 juin 2023 entre en vigueur le 26 juin suivant (art. 6).

Par des arrêts n° 257.039 du 30 juin 2023 et n° 258.316 du 22 décembre 2023, le Conseil d’État rejettera successivement une demande de suspension d’extrême urgence et une demande de suspension contre cet arrêté royal, le recours en annulation étant toujours pendant dans cette affaire (A. 239.392/VIII-12.275).

De même, par des arrêts n° 257.073 du 6 juillet 2023 et n° 261.102 du 18 octobre 2024, il rejettera successivement une demande de suspension d’extrême urgence et un recours en annulation dirigé contre le même acte (A. 239.457/IX-10.275).

6. Le 13 juin 2023, M. U. adresse, en réponse au courrier du ministre du 11 juin 2023 et au nom du bureau de l'EMB, une première demande d'accès à certains documents administratifs, rédigée en ces termes :

« Geachte minister,

Wij hebben uw brief van zondagavond (!) 11 juni 2023 goed ontvangen.

U schrijft dat u een nieuwe VZW Moslimraad van België zal erkennen als representatief orgaan van de islam. U zal willen noteren dat wij daartegen uiteraard formeel en integraal protesteren. Wij behouden ons alle rechten voor.

Voorts willen we u in het kader van de openbaarheid van bestuur verzoeken ons alle communicatie te bezorgen tussen u zelf, uw kabinet of de FOD Justitie enerzijds en de nieuwe VZW Moslimraad van België of haar oprichtende leden (afzonderlijke of gezamenlijk) anderzijds voor wat betreft de jaren 2022 en 2023.

Wij schrijven u dit onder voorbehoud van alle rechten en zonder enige nadelige erkenning. Met de meeste hoogachting.

Namens het Bureau van het EMB ».

7. Le 15 juin 2023, M. U., toujours au nom du bureau de l'EMB, envoie une deuxième demande d'accès à certains documents administratifs. Cette demande précise ce qui suit :

« Geachte minister,

Wij hebben genoteerd dat heden het volgende besluit werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad 12 JUNI 2023. - Koninklijk besluit tot erkenning van een voorlopig representatief orgaan voor de islamitische eredienst in België en tot opheffing van de artikelen 2 en 3, tweede lid van het koninklijk besluit van 29 september 2022 tot intrekking van de erkenning van het Executief van de Moslims van België en tot opheffing van het koninklijk besluit van 15 februari 2016 houdende erkenning van het Executief van de Moslims van België.

Wij verzoeken u beleefd om ons zeer dringend kopie te willen bezorgen van het integrale gemotiveerd besluit.

Met de meeste hoogachting,

Namens het Bureau van het EMB ».

8. Le 19 juin 2023, M. U., encore au nom du bureau de l'EMB, envoie une troisième demande d'accès à certains documents administratifs. Cette demande est libellée en ces termes :

« Geachte minister,

Mogen wij u beleefd verzoeken ons in het kader van de openbaarheid van bestuur kopie te willen bezorgen van alle tussen uw kabinet of/ en uzelf enerzijds en personen die heden functiehouders van de Moslimraad van België VZW (KBO

0802.469.122) zijn, gezamenlijk of afzonderlijk anderzijds, en dit voor wat betreft de jaren 2020, 2021, 2022 en 2023.

Hartelijke dank. Met de meeste hoogachting,

Namens het Bureau van het EMB ».

En substance, M. U. sollicite, au nom du bureau de l'EMB, l'accès à l'entièreté de la correspondance entre le cabinet du ministre, le S.P.F. Justice ou le ministre de la Justice, d'une part, et l'a.s.b.l. CMB, ses membres fondateurs ou les personnes qui sont actuellement titulaires d'une fonction au sein de celle-ci et ce, pour les années 2020, 2021, 2022 et 2023. Il demande également l'accès à la motivation intégrale de l'arrêté du 12 juin 2023.

9. Le 13 juillet 2023, le ministre de la Justice répond à ces courriers en ces termes :

« Mijnheer [M. U.],

In de bijlage vindt u volgende documenten, als antwoord op uw brieven van 13, 15 en 19 juni 2023:

- de statuten van de Moslimraad van België, zoals gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad ;
- het KB van 12 juni 2023, zoals gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

De communicatie tussen mijn beleidscel, mijn administratie en de Moslimraad van België kan ik u niet meedelen, gezien het telecommunicatiegeheim.

Voor zover nodig maak ik u graag attent op de mogelijkheid om advies te vragen aan de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten.

Met de meeste hoogachting ».

Le ministre de la Justice y joint, en annexes, les statuts de l'a.s.b.l. CMB (en français et en néerlandais), tels que publiés au *Moniteur belge* du 9 juin 2023, et une copie de l'arrêté royal du 12 juin 2023, tel que publié au *Moniteur belge* du 15 juin 2023.

10. Le 26 juillet 2023, les conseils des premier et deuxième requérants introduisent une demande d'avis auprès de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs (en abrégé « CADA »), section publicité de l'administration. Ils lui demandent d'émettre un avis sur le courrier envoyé le 19 juin 2023 et sur la réponse du ministre de la Justice du 13 juillet 2023.

Simultanément, ils adressent une demande de reconsidération au ministre de la Justice, laquelle est libellée en ces termes :

« Monsieur le Vice-Premier Ministre,

[...]

Nous avons l'honneur de vous écrire en notre qualité de conseil du Bureau de l'Exécutif des Musulmans de Belgique et de [M. U.].

Monsieur [M. U.] vous avait adressé divers courrier[s], dont le dernier en date est celui du 19 juin 2023, en application de l'article 32 de la Constitution et des articles 4 et suivants de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

La demande portait sur "alle tussen uw kabinet of/en uzelf enerzijds en personen die hebben functiehouders van de Moslimraad van België VZW (KBO 0802.469.122) zijn, gezamenlijk of afzonderlijk anderzijds, en dit voor wat betreft de jaren 2020, 2021, 2022 en 2023".

Force est de constater que les documents que vous avez communiqué[s] à notre client par votre courrier du 13 juillet 2023 ne répondent pas à la demande qui vous a été formulée.

L'exception que vous invoquez n'est en rien motivée.

Or, ces échanges et accords sont à l'origine de la constitution du nouvel organe représentatif (temporaire) du culte musulman en Belgique tel qu'il existe aujourd'hui.

Comme nous pouvons le lire dans la presse, la création de l'association sans but lucratif Conseil Musulman de Belgique est un projet mis en place en étroite collaboration avec vous-même, votre cabinet et/ou vos services depuis 2020.

Dès lors, rien ne justifie qu'il ne soit pas fait droit à la demande de notre client.

Par conséquent, par la présente, nous vous prions et, au besoin vous mettons en demeure de nous transmettre l'ensemble des échanges que votre cabinet ou vous-même auriez eu avec les personnes actuellement membres du Conseil Musulman de Belgique depuis 2020.

En vertu de l'article 8, § 2 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, la présente constitue une demande en reconsidération.

Parallèlement, en vertu de la même disposition, un avis est demandé à la CADA fédérale.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Vice-Premier ministre, en l'expression de notre haute considération ».

11. Le 1^{er} août 2023, la CADA rend son avis n° 2023-121 concernant le refus de donner copie des correspondances entre le vice-premier ministre ou son cabinet et le Conseil musulman de Belgique (CADA/2023/121). Cet avis est motivé comme suit :

« 1. Aperçu

1.1. Par un courriel du 19 juin 2023, X, président du bureau de l'Exécutif des musulmans de Belgique, demande au Vice-premier ministre et ministre de la Justice, copie de tous les échanges entre le Ministre ou son cabinet et les personnes

titulaires d'une fonction au sein du Conseil musulman de Belgique, pour les années 2020 à 2023.

1.2. Par un courriel du 13 juillet 2023, le Vice-Premier ministre et ministre de la Justice communique :

- les statuts du Conseil musulman de Belgique, tels que publiés au Moniteur belge ;
- l'arrêté royal du 12 juin 2023, portant reconnaissance d'un organe représentatif provisoire du culte islamique en Belgique et abrogeant les articles 2 et 3, alinéa 2, relatifs à la continuité du service public de l'arrêté royal du 22 septembre 2022 relatif au retrait de la reconnaissance de l'Exécutif des musulmans de Belgique et à l'abrogation de l'arrêté royal du 15 février 2016 portant reconnaissance de l'Exécutif des musulmans de Belgique.

Par ce même courriel, le Vice-premier ministre et ministre de la Justice refuse l'accès aux communications entre son cabinet, son administration et le Conseil musulman de Belgique en raison de "het telecommunicatiegeheim".

1.3. Par un courrier recommandé du 26 juillet 2023, le demandeur, par l'intermédiaire de son conseil, introduit une demande de reconsidération auprès du Vice-premier ministre et ministre de la Justice.

1.4. Par un courrier recommandé du même jour, le demandeur sollicite de la Commission d'accès et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration (ci-après : la Commission), qu'elle donne un avis.

2. Recevabilité de la demande d'avis

La Commission estime que la demande d'avis est recevable dès lors que le demandeur a envoyé en même temps la demande de reconsidération au Vice-premier ministre et ministre de la Justice, et la demande d'avis à la Commission, comme l'exige l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994.

3. Fondement de la demande d'avis

3.1. La loi du 11 avril 1994 est seulement applicable aux documents administratifs. Un document administratif est "toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose" (art. 1^{er}, § 2, 2^o, de la loi du 11 avril 1994). Une autorité administrative est définie par référence à l'"autorité administrative visée à l'article 14 de lois coordonnées sur le Conseil d'État" (art. 1^{er}, § 2, 1^o, de la loi du 11 avril 1994). Il résulte de la jurisprudence du Conseil d'État que la cellule politique du ministre n'est pas une autorité administrative, de sorte que les documents en sa possession ne sont en principe pas des documents administratifs. Par conséquent, la loi du 11 avril 1994 est seulement applicable dans la mesure où, d'une part, les documents demandés peuvent être considérés comme des documents administratifs et où, d'autre part, ils sont en la possession d'une autorité administrative fédérale.

3.2. 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. Ce droit ne peut être refusé que 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).

3.3. Pour justifier son refus de communiquer les informations demandées, le Vice-premier ministre et ministre de la Justice invoque “het telecommunicatiegeheim”.

La Commission constate tout d’abord qu’il n’existe pas de motif d’exception dans la loi du 11 avril 1994 qui empêcherait le demandeur de se voir communiquer les documents en application du “secret des télécommunications”.

Si l’autorité souhaite invoquer une obligation légale de secret existant dans un autre texte législatif, elle est tenue de le faire en combinaison avec l’article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 qui se lit comme suit : “l’autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d’explication ou de communication sous forme de copie d’un document administratif qui lui est adressée en application de la présente loi si la publication du document administratif porte atteinte : 2° à une obligation de secret instaurée par la loi”. En l’espèce, la motivation est insuffisante au regard des dispositions légales en vigueur.

Par ailleurs, le fondement légal du “secret des télécommunications” invoqué par le Vice-premier ministre et ministre de la Justice n’apparaît pas dans la motivation.

3.4. Par conséquent, dans la mesure où le Vice-Premier ministre et ministre de la Justice n’invoque aucun motif d’exception prévu par la loi, afin de refuser la publicité, motif dont l’application serait motivée de manière suffisamment concrète, il est tenu de divulguer les documents administratifs sollicités.

3.5. La Commission souhaite en tout cas attirer l’attention du Vice-Premier ministre et ministre de la Justice sur 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 ».

12. Le 24 août 2023, le ministre de la Justice répond à la demande de reconsidération en ces termes :

« Nous référons en premier lieu à l’avis n° 2023-121 du 1^{er} août de la Commission d’accès aux et de réutilisation des documents administratifs.

L’avis ne laisse aucun doute dans son point 3.1 : “La loi du 11 avril 1994 est seulement applicable aux documents administratifs. [...] Il résulte de la jurisprudence du Conseil d’État que la cellule politique du ministre n’est pas une autorité administrative, de sorte que les documents en sa possession ne sont en principe pas des documents administratifs.”

Nous ne sommes donc pas tenu de donner suite à votre demande de communiquer à votre client “alle tussen uw kabinet of/en uzelf enerzijds en personen die heden functiehouders van de Moslimraad van België VZW (KBO 0802.469.122) zijn, gezamenlijk of afzonderlijk anderzijds, en dit voor de jaren 2020, 2021, 2022 en 2023”.

Il y a seulement une communication de [M. P.] avec une note en annexe à la cellule politique et mon administration qui peut être considérée comme un document administratif, mais que nous ne pouvons pas divulguer sur base de l’article 6, § 3, 1° et 2° de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l’administration dans la mesure que le document :

1° concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet ;

2° concerne un avis ou une opinion communiquée librement et à titre confidentiel à l'autorité.

Je vous invite à vous adresser au Conseil musulman pour obtenir cette note.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, mes salutations distinguées ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

13. Le 16 juin 2025, est adopté un arrêté 'modifiant l'arrêté royal du 12 juin 2023 portant reconnaissance d'un organe représentatif provisoire du culte islamique en Belgique et abrogeant les articles 2 et 3, alinéa 2, relatifs à la continuité du service public de l'arrêté royal du 29 septembre 2022 relatif au retrait de la reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique et à l'abrogation de l'arrêté royal du 15 février 2016 portant reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique'.

Entré en vigueur le 26 juin 2025, cet arrêté royal modifie les mots « pour une durée de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du présent arrêté » par les mots « jusqu'au 25 juin 2026 inclus » de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 12 juin 2023.

Il fait l'objet d'un recours en annulation enrôlé sous le numéro A. 245.619/VIII-13.084, qui est toujours pendant.

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèse de la partie adverse

IV.1.1. Le mémoire en réponse

La partie adverse estime que le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître de la requête. Elle fait valoir qu'une procédure devant le tribunal de première instance francophone de Bruxelles, connue sous le numéro de rôle 23/2687/A et initiée par une citation du 12 mai 2023 par les deuxième et septième requérants, est actuellement pendante. Elle soutient que la demande de publicité de l'administration formulée par ces mêmes requérants vise à obtenir une copie d'un certain nombre de documents qu'ils souhaitent utiliser pour leurs demandes formulées dans la procédure civile pendante. Elle considère que leur objectif est d'établir l'existence de plusieurs fautes dans son chef, lesquelles consistent en des ingérences répétées et arbitraires dans l'exercice du culte musulman, qu'ils souhaitent voir cesser. Elle avance que la manière appropriée pour avoir accès à ces documents dans le cadre d'une procédure devant le juge judiciaire tient dans la production de documents par

une autre partie ou par un tiers et qu'une telle procédure est régie par les articles 877 à 882bis du Code judiciaire.

Elle souligne qu'il découle de « la jurisprudence du Conseil d'État que, si Votre Conseil constate que le document, dont la production est demandée conformément aux règles sur la publicité de l'administration, est en relation avec une procédure pendante devant une juridiction judiciaire, il incombe au juge judiciaire d'ordonner, le cas échéant, en vertu de l'article 877 du Code judiciaire la production, par une partie ou un tiers, de cette pièce ». Elle relève qu'« il n'appartient pas à Votre Conseil de s'immiscer, dans le cadre d'un recours en annulation introduit contre une décision, comme la décision attaquée, refusant une demande de publicité de l'administration, dans le déroulement d'une procédure juridictionnelle initiée antérieurement et de – fût-ce indirectement – se prononcer sur la production des documents relevant de la compétence de la juridiction saisie au principal, en l'espèce le tribunal de première instance francophone de Bruxelles ». Elle estime que « [s]i, dans ces conditions, votre Conseil devait encore statuer sur une décision de rejet d'une demande de publicité de l'administration, il s'immiscerait en effet dans une procédure judiciaire en cours ».

Elle ajoute que « [b]ien que l'article 8, § 2, par. 4, de la Loi du 11 avril 1994 régit la compétence du Conseil d'État pour connaître des recours introduits contre des décisions (de refus) prises sur des demandes de publicité de l'administration, il découle de la jurisprudence du Conseil d'État que la compétence de Votre Conseil en vertu de l'article 8 de la Loi du 11 avril 1994 cesse d'exister lorsqu'une juridiction est saisie qui peut elle-même ordonner la production de documents, comme c'est le cas en l'espèce ». Elle est d'avis que cela reste vrai, même en l'absence de garantie que la juridiction saisie ordonnera effectivement la production des documents demandés, et qu'il n'appartient pas au Conseil d'État d'éviter le risque d'un éventuel rejet d'une demande de dépôt.

IV.1.2. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle se réfère à ce qu'elle a exposé dans son mémoire en réponse.

IV.2. Appréciation

L'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration' dispose :

« § 2. Lorsque le demandeur rencontre des difficultés pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif en vertu de la présente loi, y compris en cas de décision explicite de rejet visée à l'article 6, § 5, alinéa 3, il peut adresser à

l'instance administrative concernée une demande de reconsidération. Au même moment, il demande à la Commission d'émettre un avis.

La Commission communique son avis au demandeur et à l'instance administrative concernée dans les trente jours de la réception de la demande. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'avis est négligé.

L'instance administrative communique sa décision d'approbation ou de refus de la demande de reconsidération au demandeur et à la Commission dans un délai de quinze jours de la réception de l'avis ou de l'écoulement du délai dans lequel l'avis devait être communiqué. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'instance est réputée avoir rejeté la demande.

Le demandeur peut introduire un recours contre cette décision conformément aux lois sur le Conseil d'État, coordonnées par arrêté royal du 12 janvier 1973. Le recours devant le Conseil d'État est accompagné, le cas échéant, de l'avis de la Commission ».

Dans son arrêt n° 256.076 du 20 mars 2023, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État a exposé ce qui suit :

« 5. Luidens artikel 8, § 2, vierde lid, van de wet van 11 april 1994 kan tegen een beslissing van een federale administratieve overheid waarbij inzage of afschrift van een bestuursdocument wordt afgewezen, beroep worden ingesteld bij de Raad van State.

De vraag rijst of die aan de Raad van State toegewezen bevoegdheid beperkingen kan ondergaan als een betwisting in verband met de toegang tot hetzelfde bestuursdocument kadert in een geschil dat aanhangig is bij een justitieel rechtscollege.

6.1. Hoewel de bevoegdheid van de Raad van State subsidiair van aard is, zou, zelfs bij ontstentenis van het bepaalde in artikel 8, § 2, vierde lid, van de wet van 11 april 1994, tegen een beslissing waarbij inzage of afschrift van een bestuursdocument wordt afgewezen, steeds een beroep bij de Raad van State kunnen worden ingesteld op grond van artikel 14, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (hierna: de RvS-wet). Niettegenstaande artikel 14, § 1, eerste lid, 1°, RvS-wet, is de wetgever met de uitdrukkelijke invoeging van artikel 8, § 2, vierde lid, in de wet van 11 april 1994 blijkbaar van oordeel geweest dat het alleen aan de Raad van State toekomt – als natuurlijke rechter van administratieve beslissingen – om kennis te nemen van een beroep tegen een beslissing waarbij inzage of afschrift van een bestuursdocument wordt geweigerd. Hij heeft alsoz dit beroep onder de exclusieve controle van de Raad van State willen plaatsen.

6.2. Ofschoon de justitiële rechter met toepassing van artikel 877 Ger.W. partijen of derden kan gelasten om een bestuursdocument over te leggen dat het bewijs inhoudt van een ter zake dienend feit – zoals *in casu* de correspondentie en het administratief dossier over de onderlinge overlegprocedure met het Verenigd Koninkrijk – brengt dit niet met zich mee dat het dan uitsluitend aan die justitiële rechter toekomt en niet langer aan de Raad van State, om zich uit te spreken over de wettigheid van de weigering van de federale administratieve overheid om een verzoekende partij toegang te verlenen tot dit bestuursdocument.

De bij artikel 877 Ger.W. aan de justitiële rechter toegewezen bevoegdheid dient immers om een geschil met respect voor het recht van verdediging op te lossen. De rechter steunt daarbij niet op de wet van 11 april 1994 en doet geen uitspraak over de correcte toepassing van die wet door de federale administratieve overheid. Het betreft een aparte regeling met een eigen finaliteit en met eigen voorwaarden,

gericht op de feitenvinding in een concreet geschil met het oog op de oplossing daarvan. Anders gezegd, het is niet omdat een burger om de overlegging van een bepaald bestuursdocument vraagt dat de justitiële rechter ook zal besluiten dat hij daarop recht heeft. De rechter kan weigeren de overlegging te bevelen, niet omdat een uitzonderingsgrond uit de wet van 11 april 1994 moet worden ingeroepen, maar wel omdat hij dat bestuursdocument niet nodig heeft voor de oplossing van de zaak die hem is voorgelegd.

6.3. De bij artikel 8, § 2, vierde lid, van de wet van 11 april 1994 aan de Raad van State toegewezen bevoegdheid is daarentegen van een volledig andere aard dan die welke is toegekend aan de justitiële rechter bij artikel 877 Ger.W. De Raad van State dient na te gaan, wanneer hij kennis neemt van een beroep tegen een beslissing waarbij inzage of afschrift van een bestuursdocument wordt afgewezen, of het beroep door de federale administratieve overheid op een uitzonderingsbepaling in de wet van 11 april 1994 is gemotiveerd met verwijzing naar de concrete gegevens van de zaak en steunt op deugdelijk vastgestelde motieven.

Door het loutere gegeven dat in een geding bij een justitieel rechtscollege om de overlegging van een bestuursdocument is gevraagd, komt een uitspraak van de Raad van State over de wettigheid van een beslissing waarbij inzage of afschrift van hetzelfde bestuursdocument wordt afgewezen, niet *ipso facto* neer op een inmenging in dat geding. Anders oordelen, zou inhouden dat de rechtzoekende de toegang tot de Raad van State wordt ontzegd voor de controle van de wettigheid van het beroep door de administratieve overheid op een uitzonderingsbepaling in de wet van 11 april 1994, terwijl de wetgever met artikel 8, § 2, vierde lid, van de wet van 11 april 1994 die wettigheidscontrole uitdrukkelijk aan de Raad van State heeft toegewezen.

7. Uit het voorgaande volgt dat, als de Raad van State zich in het kader van huidig beroep uitspreekt over de wettigheid van de bestreden beslissingen, hij zich niet mengt in het geding dat ingevolge het hoger beroep van verzoeker thans hangende is bij het hof van beroep te Brussel.

8. De exceptie is ongegrond. De Raad van State is bevoegd om van het voorliggende beroep kennis te nemen ».

Il en résulte qu'en adoptant l'article 8, § 2, alinéa 4, de la loi du 11 avril 1994, le législateur a entendu réserver au Conseil d'État la compétence exclusive de connaître d'un recours en annulation introduit contre une décision de refus de la demande de reconsidération d'une instance administrative ayant refusé la demande de consultation ou de copie d'un document administratif dont cette dernière avait été préalablement saisie en application de cette même loi. Une telle compétence qui est ainsi expressément attribuée au Conseil d'État est d'une nature différente de celle qui est conférée au juge judiciaire par l'article 877 du Code judiciaire. Le Conseil d'État doit en effet, lorsqu'il est saisi d'un tel recours en annulation, déterminer si l'autorité administrative fédérale a correctement motivé sa décision au regard des dispositions de la loi du 11 avril 1994 et ce, en se référant aux éléments concrets de l'affaire.

Il s'ensuit également que le simple fait qu'une demande de production d'un document administratif ait été introduite dans le cadre d'une procédure judiciaire ne peut avoir comme conséquence qu'un arrêt du Conseil d'État sur la légalité d'un

refus de reconsidération d'une demande de consultation ou de copie de ce même document constituerait *ipso facto* une immixtion dans cette procédure. Pareille interprétation reviendrait à priver le justiciable de son recours devant le Conseil d'État, en vue de s'assurer de la légalité de la décision prise par cette instance administrative au regard de ladite loi du 11 avril 1994, alors que le législateur lui a confié expressément, et de manière exclusive, cette prérogative, sur la base de l'article 8, § 2, alinéa 4, de cette même loi.

En l'espèce, le premier requérant et le deuxième, « au nom » du premier, ont adressé à la partie adverse, le 19 juin 2023, une demande d'accès à certains documents administratifs « in het kader van de openbaarheid van bestuur » et se sont vu opposer, le 24 août 2023, une décision de refus consécutive à leur demande de reconsidération et à l'avis de la CADA n° 2023-121 du 1^{er} août 2023. Le présent recours en annulation étant introduit contre cette décision de refus de reconsidération, en application de l'article 8, § 2, alinéa 4, de la loi du 11 avril 1994, il ressortit à la compétence du Conseil d'État.

Le déclinatoire de compétence est rejeté.

V. Recevabilité

V.1. Thèse de la partie adverse

V.1.1. Le mémoire en réponse

La partie adverse fait valoir qu'il appartient aux requérants de démontrer l'existence d'un intérêt, ce qu'à ses yeux, ils s'abstiennent de faire. Elle souligne qu'ils « donnent au moins l'impression, si on compare la demande de publicité de l'administration du deuxième requérant du 19 juin 2023 [...] et les conclusions des deuxième et septième requérants dans l'affaire civile du 4 décembre 2023 [...], qu'ils utilisent la procédure devant Votre Conseil afin de contourner les règles (procédurales) qui régissent le litige pendant devant le tribunal de première instance francophone de Bruxelles, notamment les articles 877 jusqu'à 882*bis* du Code judiciaire concernant la production des documents, pour qu'ils puissent en tirer un avantage stratégique dans le cadre de cette dernière procédure ». Elle avance que la seule aspiration des requérants semble être « d'entendre constater par Votre Conseil [qu'elle] aurait, le cas échéant, commis une illégalité en adoptant la décision attaquée ». Elle objecte que, selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, « si en réalité l'intérêt d'un requérant ne consiste purement qu'en la satisfaction morale de voir reconnaître, le cas échéant, l'illégalité de la décision attaquée, un tel intérêt ne concerne pas un intérêt qui est lié à la disparition de la décision attaquée de l'ordre

juridique, mais un intérêt qui consiste uniquement à entendre déclarer son recours fondé ». Elle en déduit qu'un tel intérêt n'est qu'indirect et n'est pas suffisant pour qu'un recours en annulation soit jugé recevable.

V.1.2. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle se réfère à ce qu'elle a exposé dans son mémoire en réponse.

V.2. Appréciation

La recevabilité du recours en annulation touchant à l'ordre public, elle doit être vérifiée, le cas échéant, d'office par le Conseil d'État.

L'article 32 de la Constitution dispose que « 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, le décret ou la règle visée à l'article 134 ».

En application de cette disposition, l'article 8, § 2, alinéa 4, de la loi du 11 avril 1994 prévoit que « le demandeur peut introduire un recours contre cette décision conformément aux lois sur le Conseil d'État, coordonnées par arrêté royal du 12 janvier 1973 ».

Chaque « demandeur » de documents administratifs a donc intérêt à agir en vue du respect de ce droit fondamental et à contester les refus de consultation qui lui sont opposés. L'exigence d'intérêt au recours contre le refus de communication d'un document administratif ne consiste pas à imposer au requérant de justifier l'usage qu'il compte ultérieurement faire du document sollicité.

En l'espèce, il échet de relever avant toute chose que la partie adverse ne peut pas mettre en cause l'intérêt à agir des requérants sur la base du postulat qu'ils chercheraient à contourner les règles de procédure applicables devant le juge judiciaire. Un tel postulat n'est en effet pas établi, ainsi qu'il ressort de l'examen mené ci-avant.

Par ailleurs et plus spécifiquement, le premier requérant a introduit la demande d'accès aux documents administratifs litigieux et dispose donc, en principe, de l'intérêt requis au recours. Il doit néanmoins continuer de jouir de la capacité requise pour se produire en justice contre l'acte attaqué, s'agissant d'une association de fait dépourvue de personnalité juridique. À cet égard, l'arrêté royal du 15 février 2016 qui a reconnu l'EMB comme organe représentatif du culte islamique a été abrogé par l'arrêté royal du 29 septembre 2022. Celui-ci a toutefois prévu un régime

transitoire, en vertu duquel certaines tâches demeurent confiées au bureau de l'EMB afin d'assurer la continuité du service public pendant une période transitoire, et ce jusqu'au 14 septembre 2023 (art. 2 et 3, alinéa 2). L'arrêté royal du 12 juin 2023 a lui-même abrogé ce régime transitoire à compter du 26 juin 2023 (art. 5 et 6), en reconnaissant l'a.s.b.l. CMB à la place du premier requérant comme organe représentatif provisoire du culte islamique (art. 1^{er}). Cependant, indépendamment du recours en annulation toujours pendant contre ce dernier arrêté royal (A. 239.392/VIII-12.275), ce requérant a introduit sa demande d'accès aux documents litigieux au plus tard le 19 juin 2023, soit à une époque où il était encore habilité pour ce faire. Sous peine de le priver d'un recours effectif contre la décision attaquée subséquente qui a rejeté sa demande de reconsidération, et aux fins de protéger son droit d'accès aux documents administratifs, tel que garanti par l'article 32 de la Constitution, s'agissant en outre de documents liés à son remplacement par l'a.s.b.l. CMB, il y a lieu de considérer que le premier requérant dispose de la capacité et de l'intérêt requis pour introduire le présent recours.

Le deuxième requérant a également introduit une demande d'accès aux documents administratifs litigieux. Ce requérant l'a toutefois fait systématiquement au nom du bureau de l'EMB, de sorte qu'il ne justifie pas de la qualité requise pour introduire le présent recours, son intérêt se confondant du reste avec celui du premier requérant.

Les troisième, quatrième, cinquième et sixième requérants ne démontrent pas qu'ils ont été parties prenantes lors de la demande d'accès aux documents administratifs. De ce fait, par application de l'article 8, § 2, alinéa 4, de la loi du 11 avril 1994, ils ne disposent pas de la qualité requise pour introduire un recours en annulation à défaut d'avoir apporté la preuve qu'ils ont eux aussi introduit cette demande.

Le même constat s'impose en ce qui concerne la septième requérante, étant en outre entendu que, le 29 février 2024, elle a fait l'objet d'un jugement du Tribunal de l'entreprise francophone de Bruxelles prononçant sa dissolution judiciaire et ordonnant sa clôture immédiate (*M. B.*, 7 mars 2024, p. 30.983). Partant, en raison de sa disparition, la septième requérante est irrecevable à agir.

Le recours est donc recevable dans le chef du premier requérant et irrecevable en ce qui concerne les autres requérants.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête en annulation

Le moyen unique est pris de la violation « de l'article 32 de la Constitution, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, et plus particulièrement les articles 1^{er}, 4 et 6, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de la transparence administrative, du principe général de droit qui exige que tout acte administratif repose sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles [et] de l'erreur manifeste d'appréciation [...] » .

Conformément à l'article 2, § 1^{er}, alinéas 1^{er}, 3^o, et 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', le requérant résume le moyen unique dans les termes suivants, qu'il convient de reproduire tels quels conformément à l'alinéa 4 de la même disposition :

« En ce que, première branche, la partie adverse refuse aux requérants l'accès aux documents qu'ils ont sollicités, documents dont la partie adverse dispose, considérant que ceux-ci ne sont pas des documents administratifs au sens de l'article 1^{er} de la loi du 11 avril 1994.

Que, deuxième branche, la partie adverse refuse aux requérants l'accès à un document administratif constituant une communication de [M. P.] avec "une note en annexe" sur la base de l'article 6, § 3, 1^o et 2^o de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

Alors que les motifs invoqués par la partie adverse pour refuser l'accès aux documents sollicités sont erronés en ce que, d'une part, les documents sollicités répondent à la définition de documents administratifs au sens de la loi du 11 avril 1994 et que, d'autre part, la motivation relative au refus de donner accès à la communication de [M. P.] est lacunaire.

De sorte que la partie adverse a violé les principes et dispositions visées au moyen ».

VI.1.2. Le mémoire en réponse

Sur la première branche, la partie adverse commence par rappeler que la loi du 11 avril 1994 ne s'applique qu'aux documents administratifs en possession d'une autorité administrative. Elle souligne que « le cabinet/la cellule politique du Ministre de la Justice n'est pas une autorité administrative au sens de l'article 14 des

lois coordonnées du 12 janvier 1973 ‘sur le Conseil d’État’ et ne l’est dès lors pas non plus au sens de la [l]oi du 11 avril 1994 ». Selon elle, « [i]l s’ensuit que les documents, qui sont en possession des membres du cabinet du Ministre de la Justice, tombent hors de l’application des règles sur la publicité de l’administration de la [l]oi du 11 avril 1994 ». Elle observe que la CADA a indiqué que « la [l]oi du 11 avril 1994 est seulement applicable aux documents administratifs », qu’elle s’est référée à la jurisprudence du Conseil d’État qui ne qualifie pas la cellule politique du ministre d’autorité administrative, que, par conséquent, « les documents en possession des membres d’un cabinet ministériel ne sont en principe pas des documents administratifs et, dès lors, exclus de la publicité de l’administration » et que « la [l]oi du 11 avril 1994 est seulement applicable dans la mesure où, d’une part, les documents demandés peuvent être considérés comme des documents administratifs et où, d’autre part, ils sont en la possession d’une autorité administrative fédérale ». Elle prétend que la conclusion de la CADA est incomplète, que « la CADA ne s’est pas prononcée sur la question si les documents concernés en l’espèce qualifient oui ou non en tant que documents administratifs en possession d’une autorité administrative », que « [c]ette question reste ouverte » et qu’« [i]l manque, dans l’avis de la CADA du 1^{er} août 2023, une analyse concrète s’il s’agit d’un document administratif en possession d’une autorité administrative ». Elle soutient que « [l]es documents concernés étant en possession de la cellule politique du Ministre de la Justice, il découle de ce qui précède [qu’elle] a bel et bien pu considérer dans la décision attaquée qu’elle n’est pas tenue de donner suite à la demande de publicité de l’administration faite le 19 juin 2023 par le deuxième requérant ». Elle souligne, pour le surplus, que les requérants « dans la mesure où ils prétendent que “[l]’absence de documents administratifs dans ce dossier signifierait que le nouvel organe représentatif du culte islamique en Belgique a été désigné pour deux ans, sans qu’il n’y ait eu le moindre échange entre le ministre et le CMB, de manière tout à fait opaque, dans l’ombre du cabinet du ministre”, tentent, en vain, d’ouvrir le débat actuel à l’autre procédure qu’ils ont introduite contre l’arrêté royal du 12 juin 2023 ». Elle estime que « [l]es critiques formulées dans le passage cité ne concernent que cet arrêté royal du 12 juin 2023 et nullement la décision attaquée dans la présente procédure ».

Sur la seconde branche, elle souligne que « dans la mesure où il s’agirait des documents administratifs en possession d’une autorité administrative – *quod certe non* –, la décision attaquée mentionne explicitement les exceptions à la publicité de l’administration sur laquelle elle se fonde ». Elle en déduit que les requérants connaissaient bien les raisons pour lesquelles la demande de publicité de l’administration a été refusée. Elle indique que « la note conceptuelle en annexe du courriel de [M. P.] du 10 mai 2023 est inachevée et incomplète », qu’« au moment où elle a été envoyée, le projet était encore en plein développement » et que « le document évolue suite aux discussions que mène l’organe représentatif dans le cadre

de l'élection à organiser». Elle estime que « les quatre conditions cumulatives, requises pour pouvoir refuser une demande de publicité de l'administration, sont bel et bien réunies ». Elle fait ainsi valoir que « le courriel de [M. P.] du 10 mai 2023 (qui se trouve d'ailleurs dans le dossier administratif (notamment pièce 52) consultable par les requérants dans les autres procédures pendantes tant devant Votre Conseil, que devant les tribunaux civils), ainsi que la note conceptuelle en annexe de ce courriel (pièce confidentielle 56 du dossier administratif), qualifient d'un avis ou opinion, en ce qu'ils concernent un projet concret proposé pour le renouvellement de l'organe représentatif des musulmans belges » (*sic*), que « [M. P.] a envoyé ce courriel, ainsi que la note conceptuelle en annexe, spontanément sans y être obligé », que « la note en annexe a été communiquée de manière confidentielle » et qu'« il est clair que [M. P.] est un tiers par rapport à l'autorité ». Elle en infère que « la demande de publicité de l'administration du deuxième requérant du 19 juin 2023 a été correctement refusée sur la base de l'article 6, § 3, 2°, de la [l]oi du 11 avril 1994 » et que les parties requérantes « ne peuvent dès lors pas sérieusement alléguer qu'il y aurait une violation de cette même disposition, ni de l'article 32 de la Constitution, ni de la [l]oi du 29 juillet 1991, ni de l'obligation de motivation matérielle » ni qu'il y aurait eu une erreur manifeste d'appréciation. Elle rappelle qu'en tout état de cause, « il découle de la décision attaquée qu'il y a “seulement une communication de [M. P.] avec une note en annexe à la cellule politique et [l'] administration [du ministre de la Justice] qui peut être considérée comme un document administratif, mais [qu'elle] ne [peut] pas divulguer sur base de l'article 6, § 3, 1° et 2° de la [l]oi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration [...]” et que ce document fait déjà partie du dossier administratif que la partie adverse a déposé dans le cadre de la procédure connue sous le numéro G/A. 239.392/VIII-12.275 ». Elle précise que « [l']État belge a indiqué ce document dans le cadre de ladite procédure en tant que pièce confidentielle, une qualification que Votre Conseil n'a d'ailleurs pas, dans son arrêt n° 257.039 du 30 juin 2023 ni dans son arrêt n° 258.316 du 22 décembre 2023, contestée ».

VI.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle se réfère à ce qu'elle a exposé dans son mémoire en réponse.

VI.2. Appréciation

Sur la première branche, l'article 32 de la Constitution dispose :

- « 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, le décret ou la règle visée à l'article 134 ».

Dans son arrêt n° 9/2025 du 30 janvier 2025, la Cour constitutionnelle a rappelé à cet égard ce qui suit :

« B.72.1. En prévoyant, à l'article 32 de la Constitution, que chaque document administratif – notion qui, selon le Constituant, doit être interprétée très largement – est en principe public, le Constituant a érigé le droit à la publicité des documents administratifs en un droit fondamental.

B.72.2. Selon le Constituant, les principes consacrés à l'article 32 de la Constitution sont valables à l'égard de toutes les autorités administratives et, concrètement, cette notion d'« autorité administrative » doit recevoir l'interprétation la plus large, en ce que le droit à la publicité des documents administratifs constitue un droit fondamental ».

Dans sa version applicable au présent litige, la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration' s'applique aux autorités administratives fédérales et aux autorités administratives autres que les autorités administratives fédérales, mais uniquement dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences fédérales, cette loi interdit ou limite la publicité de documents administratifs. L'autorité administrative est, par ailleurs, celle visée à l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Les travaux préparatoires de la loi du 11 avril 1994 ont précisé, à ce sujet, que « [l]es membres du cabinet ne sont pas [...] des autorités administratives : ils sont les collaborateurs personnels des ministres et ne sont pas habilités à se substituer à eux pour prendre des décisions qui incombent aux ministres. Etant donné et pour autant qu'ils ne possèdent aucune compétence pour prendre des décisions fermes envers des tiers, ils ne doivent pas être considérés, selon le Conseil d'État, comme une autorité administrative » (*Doc. parl.*, Ch., exposé des motifs, 1992-1993, n° 1112/1, p. 10). Il est en effet de jurisprudence constante que les membres des cabinets ministériels, ou des cellules stratégiques qui les remplacent au niveau fédéral, sont les collaborateurs personnels du ministre et non des autorités administratives. Les ministres, quant à eux, sont bien des autorités administratives, à moins de collaborer à l'exercice du pouvoir législatif ou du pouvoir juridictionnel.

La même loi du 11 avril 1994 définit la notion de « document administratif » comme « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose ». Le verbe « disposer » implique que le document administratif soit en possession d'une autorité administrative.

Enfin, la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons

juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable. La motivation fournie *a posteriori* dans des écrits de procédure ne peut, toutefois et en tout état de cause, pallier le défaut de motivation dont l'acte administratif est, le cas échéant, affecté *ab initio*.

En l'espèce, le premier requérant a demandé l'accès à l'entièreté de la correspondance entre le cabinet du ministre, le S.P.F. Justice ou le ministre de la Justice, d'une part, et l'a.s.b.l. CMB, ses membres fondateurs ou les personnes qui sont actuellement titulaires d'une fonction au sein de celle-ci, d'autre part, et ce, pour les années 2020, 2021, 2022 et 2023. Il a aussi demandé l'accès à la motivation intégrale de l'arrêté du 12 juin 2023.

Dans son avis n° 2023-121 du 1^{er} août 2023, la CADA a précisé qu'« [i]l résulte de la jurisprudence du Conseil d'État que la cellule politique du ministre n'est pas une autorité administrative, de sorte que les documents en sa possession ne sont en principe pas des documents administratifs ». Elle a aussi indiqué que « la loi du 11 avril 1994 est seulement applicable dans la mesure où, d'une part, les documents demandés peuvent être considérés comme des documents administratifs et où, d'autre part, ils sont en la possession d'une autorité administrative fédérale ».

Dans la décision attaquée, s'en référant à l'avis précité, la partie adverse a estimé qu'elle n'était pas tenue de donner suite à la demande des parties requérantes de communiquer « alle tussen uw kabinet of/en uzelf enerzijds en personen die heden functiehouders van de Moslimraad van België VZW (KBO 0802.469.122) zijn, gezamenlijk of afzonderlijk anderzijds, en dit voor de jaren 2020, 2021, 2022 en 2023 ».

En motivant sa décision de la sorte, la partie adverse ne précise, cependant, pas si les documents demandés existent. Elle n'indique pas non plus s'ils sont exclusivement en la possession du cabinet du ministre – auquel cas ils ne seraient pas à la « disposition » d'une autorité administrative et ne devraient, dès lors, pas faire l'objet d'une publicité – ou s'ils sont également détenus par le ministre en sa qualité d'autorité administrative ou par son administration – auquel cas ils seraient alors à la « disposition » d'une autorité administrative et devraient, en principe, faire l'objet d'une publicité. La partie adverse semble, en réalité, considérer que cette distinction est indifférente, au motif que la demande viserait tant les communications émanant

du cabinet que celles du ministre lui-même et qu'il n'y aurait, dès lors, pas lieu de communiquer les documents sollicités.

Or il résulte tant de la loi du 11 avril 1994 que de la jurisprudence constante à ce sujet que le ministre de la Justice, sauf lorsqu'il participe à l'exercice du pouvoir législatif ou du pouvoir juridictionnel, est une autorité administrative au sens de cette loi. En assimilant la situation du ministre à celle de son cabinet, lequel ne dispose pas de la qualité d'autorité administrative, la partie adverse méconnaît la portée de la loi du 11 avril 1994 et motive sa décision de manière inadéquate en droit. Par ailleurs, la motivation formelle de la décision ne permet pas de comprendre pour quelles raisons la demande serait également refusée en ce qu'elle porte sur les communications entre, d'une part, le ministre de la Justice et, d'autre part, l'a.s.b.l. dont question, le ministre ayant qualité d'autorité administrative. Ce faisant, la partie adverse a également violé la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Certes, la partie adverse indique, dans son mémoire en réponse, que « [l]es documents concernés étant en possession de la cellule politique du Ministre de la Justice, il découle de ce qui précède [qu'elle] a bel et bien pu considérer dans la décision attaquée qu'elle n'est pas tenue de donner suite à la demande de publicité de l'administration faite le 19 juin 2023 par le deuxième requérant ». Cependant, il s'agit d'une motivation *a posteriori* de l'acte attaqué, qui ne peut être admise. De plus, en tout état de cause, en ce qu'elle porte sur les communications entre le ministre de la Justice et cette a.s.b.l., le ministre est tenu de conserver les correspondances qui lui ont été adressées ou des copies de celles qu'il a émises.

En sa première branche, le moyen unique est fondé.

Sur la seconde branche, la Cour constitutionnelle a considéré ce qui suit, dans son arrêt n° 39/2023 du 9 mars 2023 :

« B.9.5. Le droit d'accès aux documents administratifs, tel qu'il est garanti par l'article 32 de la Constitution, par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, n'est pas absolu.

Ces dispositions n'excluent pas une limitation du droit d'accès aux documents administratifs, mais elles exigent que cette limitation soit autorisée par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit (CEDH, grande chambre, 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, §§ 181, 187 et 196 ; CEDH, 9 décembre 2021, *Rovshan Hajiyeve c. Azerbeïdjan*, ECLI:CE:ECHR:2021:1209JUD001992512, § 53 ; CJUE, 4 mai 2016, C-547/14, *Philip Morris Brands SARL et al.*, ECLI:EU:C:2016:325, point 149).

B.9.6. Des exceptions au principe de la publicité des documents administratifs ne sont possibles que dans les conditions fixées par la loi, le décret ou l'ordonnance. Elles doivent être justifiées et sont de stricte interprétation (*Doc. parl.*, Sénat, 1991-1992, n° 100-49/2°, p. 9).

B.9.7. En permettant au législateur de prévoir dans quels cas et à quelles conditions il peut être dérogé au principe de la transparence administrative, le Constituant n'a pas exclu que l'accès à certains documents soit soumis à des conditions ou soit limité, pour autant que ces restrictions soient raisonnablement justifiées et ne produisent pas des effets disproportionnés.

Il convient, à cet égard, de souligner que la transparence administrative participe à l'effectivité de l'exercice du droit de recours des administrés devant le Conseil d'État ou devant les cours et tribunaux ordinaires.

B.9.8. Quand le Constituant a adopté l'article 32 de la Constitution, il a été souligné que les exceptions à ce droit appellent en principe un examen au cas par cas des différents intérêts en présence : "l'intérêt de la [publicité] doit chaque fois contrebalancer concrètement l'intérêt qui est protégé par un motif d'exception" (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 839/1, p. 5).

Dans les travaux préparatoires, il est précisé :

"Si, par exemple, la sécurité de l'État était un motif d'exception, il faudrait vérifier si l'autorisation de consulter un certain document porte concrètement atteinte ou non à la sécurité de l'État. Il est possible qu'à un certain moment, ce soit effectivement le cas tandis qu'à un autre moment, le même document peut être rendu public sans aucun problème" (*ibid.*).

Il découle de ce qui précède que le Constituant a jugé qu'il était admissible de prévoir des restrictions à l'accès aux documents administratifs, à condition qu'il y ait toujours une mise en balance entre l'intérêt de la publicité des documents administratifs et l'intérêt protégé par le motif d'exception. Par ailleurs, une appréciation concrète est toujours requise pour vérifier s'il est réellement porté atteinte à l'intérêt protégé et si l'intérêt de la publicité prévaut sur l'intérêt protégé ».

Sur la base de cet article 32, a notamment été adopté la loi du 11 avril 1994, précitée, dont l'article 6, dans sa version applicable au litige, dispose :

« § 1. L'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 de l'un des intérêts suivants :

- 1° la sécurité de la population ;
- 2° les libertés et les droits fondamentaux des administrés ;
- 3° les relations internationales fédérales de la Belgique ;
- 4° l'ordre public, la sûreté ou la défense nationales ;
- 5° la recherche ou la poursuite de faits punissables ;
- 6° un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public ;
- 7° le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité ;
- 8° le secret de l'identité de la personne qui a communiqué le document ou l'information à l'autorité administrative à titre confidentiel pour dénoncer un fait punissable ou supposé tel.

§ 2. L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif qui lui est adressée en application de la présente loi si la publication du document administratif porte atteinte :

- 1° à la vie privée, sauf si la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la consultation ou à la communication sous forme de copie ;
- 2° à une obligation de secret instaurée par la loi ;
- 3° au secret des délibérations du Gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif fédéral ou auxquelles une autorité fédérale est associée.
- 4° aux intérêts visés à l'article 3 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations, attestations et avis de sécurité.

§ 3. L'autorité administrative fédérale peut rejeter une demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif dans la mesure où la demande :

- 1° concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet ;
- 2° concerne un avis ou une opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité ;
- 3° est manifestement abusive ;
- 4° est formulée de façon manifestement trop vague.

§ 4. Lorsque, en application des §§ 1^{er} à 3, un document administratif ne doit ou ne peut être soustrait que partiellement à la publicité, la consultation, l'explication ou la communication sous forme de copie est limitée à la partie restante.

§ 5. L'autorité administrative fédérale qui ne peut pas réserver de suite immédiate à une demande de publicité ou qui la rejette communique dans un délai de trente jours de la réception de la demande les motifs de l'ajournement ou du rejet. En cas d'ajournement, le délai ne pourra jamais être prolongé de plus de quinze jours.

En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, la demande est réputée avoir été rejetée. »

Par ailleurs, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, outre ce qui a été exposé ci-avant à propos de la première branche, la motivation formelle d'un acte administratif de portée individuelle qui vise une exception au droit d'accès aux documents administratifs, ne peut être abstraite, énoncer des généralités, recourir à des formules creuses ou à des clauses de style mais doit être concrète en se référant aux circonstances propres à chaque cas.

Enfin, le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité normalement prudente et diligente, placée dans les mêmes circonstances, n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

En l'espèce, comme cela a été souligné à l'occasion de la première branche du moyen unique, le premier requérant a demandé l'accès à l'entièreté de la correspondance entre le cabinet du ministre, le S.P.F. Justice ou le ministre de la Justice, d'une part, et l'a.s.b.l. CMB, ses membres fondateurs ou les personnes qui sont actuellement titulaires d'une fonction au sein de celle-ci et ce, pour les années 2020, 2021, 2022 et 2023. A aussi été demandé l'accès à la motivation intégrale de l'arrêté du 12 juin 2023, précité.

Dans son avis n° 2023-121 du 1^{er} août 2023, la CADA note que « [p]our justifier son refus de communiquer les informations demandées, le Vice-premier ministre et ministre de la Justice invoque "het telecommunicatiegeheim" ». Elle constate « tout d'abord qu'il n'existe pas de motif d'exception dans la loi du 11 avril 1994 qui empêcherait le demandeur de se voir communiquer les documents en application du 'secret des télécommunications' ». Elle estime donc que, « [s]i l'autorité souhaite invoquer une obligation légale de secret existant dans un autre texte législatif, elle est tenue de le faire en combinaison avec l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 » et qu'en l'espèce « la motivation est insuffisante au regard des dispositions légales en vigueur ». Elle ajoute que « le fondement légal du 'secret des télécommunications' invoqué par le vice-premier ministre et ministre de la Justice n'apparaît pas dans la motivation ». Elle en conclut que « dans la mesure où le Vice-Premier ministre et ministre de la Justice n'invoque aucun motif d'exception prévu par la loi, afin de refuser la publicité, motif dont l'application serait motivée de manière suffisamment concrète, il est tenu de divulguer les documents administratifs sollicités ».

Dans la décision attaquée, la partie adverse souligne qu'il n'existerait qu'« une communication de [M. P.] avec une note en annexe à la cellule politique et [s]on administration qui peut être considérée comme un document administratif ». Elle indique cependant qu'elle ne peut pas la divulguer. Elle se fonde sur l'article 6, § 3, 1° et 2°, de la loi du 11 avril 1994, précité.

Or, comme cela a été souligné *supra*, pour répondre aux exigences imposées par la loi du 29 juillet 1991 et au principe selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts en fait, pertinents et légalement admissibles, la motivation d'un acte qui invoque une exception au droit d'accès aux documents administratifs doit reposer sur des éléments propres au cas d'espèce et aptes à justifier concrètement le recours à cette hypothèse légale d'exception. Tel n'est cependant pas le cas en l'espèce. En effet, outre que l'affirmation susvisée de la partie adverse selon laquelle il n'y aurait qu'un seul document, est contredite ailleurs dans ses écrits de procédure, l'acte attaqué se borne à énumérer les deux exceptions susmentionnées

sans exposer les circonstances de fait précises et pertinentes qui permettraient, dans la situation particulière du demandeur, d'opposer valablement ces exceptions.

S'agissant plus particulièrement de l'exception tirée du risque de méprise lié au caractère inachevé ou incomplet du document, la partie adverse n'explique pas pour quelles raisons concrètes la divulgation de la note litigieuse pourrait induire en erreur le premier requérant, ni en quoi le document serait à la fois source de méprise et inachevé ou incomplet, ces deux conditions étant pourtant cumulatives.

Quant à l'exception relative aux avis ou opinions communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité, la motivation ne comporte aucun élément quant à la réunion des conditions permettant de justifier son application. Ces conditions impliquent que le document concerné soit un avis ou une opinion à l'exclusion de simples faits ou constats, que cet avis ou cette opinion ait été communiqué spontanément et librement à l'autorité administrative, en l'absence de toute obligation légale, qu'il ait été transmis expressément sous le sceau de la confidentialité et qu'il émane d'un tiers, à l'exclusion des fonctionnaires ou préposés de l'autorité administrative.

Enfin, il appartient à toute autorité administrative qui refuse l'accès à des documents administratifs d'examiner si ceux-ci ne peuvent pas faire l'objet d'une divulgation partielle, purgés des informations jugées confidentielles, comme le prévoit l'article 6, § 4, de la loi du 11 avril 1994, précité. L'avis de la CADA énonce à ce propos que « [l]a Commission souhaite en tout cas attirer l'attention du Vice-Premier ministre et ministre de la Justice sur 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 ». Il ne ressort, toutefois, pas de la motivation formelle de l'acte attaqué que la partie adverse aurait examiné si les documents administratifs demandés pouvaient faire l'objet d'une telle divulgation partielle.

Partant, en sa seconde branche, le moyen unique est aussi fondé.

VII. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à cette demande à l'égard de la première requérante et de la rejeter en ce qui concerne les autres parties requérantes qui n'ont pas obtenu gain de cause.

VIII. Confidentialité

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse demande que soit maintenue la confidentialité de la pièce n° 56 du dossier administratif.

Cette demande n'est toutefois pas motivée. En outre, en tout état de cause, dès lors que le présent arrêt met fin à la procédure devant le Conseil d'État, la demande de confidentialité est devenue sans objet.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du vice-premier ministre et ministre de la Justice du 24 août 2023 refusant de communiquer au bureau de l'Exécutif des Musulmans de Belgique l'ensemble des échanges entre lui-même et/ou son cabinet et les membres de l'ASBL Conseil Musulman de Belgique pour les années 2020, 2021, 2022 et 2023, envoyée par courriel le 25 août 2023, est annulée.

Article 2.

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

Les autres parties requérantes supportent leur propre dépens, à savoir le droit de rôle, à concurrence de 200 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 23 avril 026, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Frédéric Gosselin,	président de chambre,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Pierre-Olivier de Broux,	conseiller d'État,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Frédéric Gosselin