

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R E T

n° 194.677 du 25 juin 2009

A.189.363/VIII-6484

En cause : **GROS** Patrick,
ayant élu domicile chez
Mes Olivier LOUPPE et Jean LAURENT, avocats,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles,

contre :

1. l'Etat belge, représenté par
le Ministre de l'Intérieur,

2. l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Me Philippe COENRAETS, avocat,
boulevard de La Cambre 27
1000 Bruxelles,

**3. l'Organe de recours en matière
d'habilitations, d'attestations et
d'avis de sécurité,**

ayant élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG et
François BELLEFLAMME, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 14 août 2008 par Patrick GROS qui demande
l'annulation de :

- "- La décision de l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat du 22 février 2008;
- La décision du 29 mai 2008 de l'organe de recours en matière d'habilitations,
d'attestations et d'avis de sécurité qui confirme la décision susvisée";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. HERBIGNAT , premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires de la partie requérante et de la troisième partie adverse;

Vu l'ordonnance du 22 avril 2009 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 12 juin 2009;

Entendu, en son rapport, M. CAMBIER, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me LAURENT, avocat, comparaissant pour le requérant, Me SCHNEIDER, loco Me COENRAETS, avocat, comparaissant pour l'Etat belge, et Me BELLEFLAMME, avocat, comparaissant pour la troisième partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. HERBIGNAT, premier auditeur chef de section;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours sont les suivants :

Le requérant a été admis au stage d'inspecteur des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat le 16 mars 2007.

A la suite de problèmes d'ordre privé ayant nécessité plusieurs interventions de la police locale, l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat a retiré le 22 février 2008 son habilitation de sécurité.

Il s'agit du premier acte attaqué.

Le requérant a introduit le 19 mars 2008 un recours devant l'organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité, qui a confirmé le 29 mai 2008 la décision de retrait.

Il s'agit du deuxième acte attaqué.

Par un arrêté ministériel du 11 juillet 2008, le Ministre de la Justice a décidé de licencier le requérant moyennant un préavis de trois mois.

Cette décision a été annulée par l'arrêt n/189.887 du 29 janvier 2009;

Considérant que le requérant a désigné comme partie adverse le Ministre de l'Intérieur; que celui-ci a déposé un mémoire en réponse dans lequel il considère que le recours est irrecevable dans son chef, n'étant pas l'auteur de l'acte attaqué; qu'il fait valoir que la Sûreté de l'Etat est placée sous l'autorité du Ministre de la Justice par les articles 4 et 5 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et qu'il n'est associé à son action que dans des hypothèses limitées, étrangères à celle de la présente cause;

Considérant qu'il ressort des textes invoqués qu'il y a lieu de faire droit à cette demande et de mettre le Ministre de l'Intérieur hors de cause, le Ministre de la Justice étant le seul auteur de l'acte attaqué et responsable de l'organisation de la Sûreté de l'Etat et de la gestion de son personnel;

Considérant que les deux premières parties adverses remettent en cause la recevabilité du recours en son premier objet; qu'elles font valoir que la saisine du Conseil d'Etat ne pouvait, sous réserve de l'examen de la compétence du Conseil d'Etat à l'égard du second acte attaqué, intervenir qu'après épuisement des voies de recours internes et contre la décision rendue sur recours;

Considérant que le recours devant le Conseil d'Etat n'est ouvert que lorsque toutes les voies de recours internes ont été épuisées; qu'en l'espèce, un recours existait devant l'organe de recours; que le requérant a exercé ce recours qui a débouché sur le second acte attaqué; que dès lors que la décision de l'organe de recours s'est substituée à celle prise en première instance, la requête est irrecevable en son premier objet;

Considérant qu'en ce qui concerne le second objet du recours, le requérant souligne que l'article 9 de la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité prévoit que les décisions de cet organe ne sont susceptibles d'aucun recours; que s'estimant de la sorte privé d'un recours juridictionnel, à la différence des autres agents publics, il demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle;

Considérant que par son arrêt n/ 14/2006, la Cour constitutionnelle s'est prononcée dans les termes suivants sur une question préjudicielle en tout point comparable à celle proposée par le requérant :

" B.4. La première question préjudicielle interroge la Cour sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou conjointement avec ses articles 22 et 23, alinéa 3, 1o, ou avec les articles 6, 8 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 9, alinéa 4, de la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations de sécurité, en ce que cette disposition prévoit que les décisions de l'organe de recours ne sont pas susceptibles de recours.

B.5. Il ressort des travaux préparatoires de la loi en cause et de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité que ces lois ont eu pour objectif principal « de conférer un fondement légal aux enquêtes préalables à la délivrance d'une habilitation de sécurité, c'est-à-dire d'une autorisation officielle d'accès à des données classifiées » (Doc. parl., Chambre, 1996-1997, nos 1193/1 et 1194/1, p. 2). Par cette intervention, le législateur a entendu respecter l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme qui, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, subordonne l'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée, pour des motifs de sécurité nationale, à la condition que cette ingérence soit prévue par une loi, que cette loi soit accessible à l'intéressé et qu'elle soit précise (ibid.). Le législateur a voulu par ailleurs offrir à la personne qui fait l'objet d'une enquête de sécurité une série de garanties (ibid., p. 5) et il a instauré en faveur de la personne à laquelle l'habilitation de sécurité est refusée ou retirée « un système de recours auprès d'un organe indépendant » (ibid., p. 6).

B.6. Les mêmes travaux préparatoires révèlent que la possibilité de créer un organe de recours ad hoc avait été envisagée et que le Comité R avait lui-même estimé qu'il ne pouvait être l'organe de recours « parce qu'il serait juge et partie et qu'il devrait statuer en semi-aveugle ». Déjà chargé « du contrôle général en la matière, il ne pourrait se prononcer sur des cas individuels » (Doc. parl., Sénat, 1998-1999, n/ 1-1012/3, p. 2). Le législateur a toutefois préféré recourir au Comité R, qui est « un organe familial au traitement de données classifiées » (Doc. parl., Chambre, 1996-1997, no 1193/1, p. 22), mais il avait prévu que les décisions que rendrait cet organe pourraient faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat. Il a finalement renoncé à cette solution pour tenir compte d'une objection de la section de législation du Conseil d'Etat selon laquelle « il ne se conçoit pas que le juge, statuant au second degré, n'ait pas connaissance du dossier intégral sur la base duquel le premier juge s'est prononcé » (ibid., p. 45). Il a finalement donné compétence au Comité R, en précisant que ses décisions « ne sont susceptibles d'aucun recours » (article 9, alinéa 4).

B.7. Hormis en matière pénale, il n'existe pas de principe général qui impose l'existence d'un double degré de juridiction. Toutefois, le droit à un procès équitable suppose que la décision d'une autorité administrative subisse le contrôle ultérieur d'un organe juridictionnel disposant d'une compétence de pleine juridiction.

B.8. En vertu de l'article 28 de la loi organique du contrôle des services de police et de renseignements, les membres du Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité, en abrégé « Comité R », sont nommés par le Sénat et ne peuvent être révoqués par lui que pour incompatibilité ou pour motifs graves. Ils doivent notamment être titulaires d'un diplôme de licencié en droit, faire preuve d'une expérience professionnelle et détenir une habilitation du niveau « très secret ». Ils sont soumis à un régime d'incompatibilité et leur président est un magistrat.

B.9. En outre, le législateur s'est spécialement attaché à renforcer l'indépendance du Comité R lorsqu'il agit en qualité d'organe juridictionnel et à distinguer cette fonction de celle qu'il exerce en tant qu'organe de contrôle des services de renseignement (ibid., p. 22).

B.10. Enfin, les articles 5 et 9 de la loi en cause organisent une procédure qui permet au Comité R de se faire communiquer tous les éléments utiles, qui autorise la consultation du dossier par le requérant et son avocat, qui prévoit une audience à laquelle sont entendus le requérant et son avocat et qui oblige le Comité à motiver ses décisions. Ces éléments démontrent que le Comité R, lorsqu'il agit en tant qu'organe de recours en matière d'habilitation de sécurité, est un organe juridictionnel. La possibilité qui est donnée au Comité R de décider que certaines informations dont il dispose sont secrètes (article 5, § 3) sera examinée avec la deuxième question préjudicielle.

B.11. Il est vrai que, par la loi déjà citée du 3 mai 2005, le législateur a créé un organe spécifique, composé du président du Comité permanent R, du président du Comité permanent P et du président de la Commission de la protection de la vie privée, qui sont tous les trois magistrats, et que « ceux-ci garantissent l'effectivité du recours en bénéficiant de la plus grande indépendance » (Doc. parl., Chambre, 2004-2005, DOC 51-1598/001, p. 31). Mais il ne peut être déduit de cette modification que l'organe constitué sous l'empire de la loi en cause n'aurait pas été un organe juridictionnel disposant d'une compétence de pleine juridiction.

B.12. Il va de soi que, si à l'occasion d'une affaire, il apparaissait que l'un des membres du Comité R ne présente pas les exigences d'impartialité requises, notamment parce qu'il aurait connu de l'affaire dans une autre qualité, il devrait se déporter pour être remplacé.

B.13. Pour le surplus, en tant qu'elle reproche à la disposition en cause de ne pas permettre un recours effectif permettant de contester la validité d'un licenciement lié à la décision de l'organe de recours ou de demander une réparation, la question préjudicielle interroge la Cour sur une différence de traitement qui ne trouve pas son origine dans la disposition litigieuse.

B.14. Le Comité R étant un organe juridictionnel lorsqu'il connaît du recours prévu par la loi en cause, l'absence de recours contre les décisions qu'il rend à l'issue d'une procédure contradictoire ne méconnaît pas les dispositions mentionnées dans la question préjudicielle.

B.15. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.";

que, même si cet arrêt porte sur le texte de l'article 9 de la loi du 11 décembre 1998 antérieure aux modifications apportées par la loi du 3 mai 2005, le raisonnement adopté par la Cour constitutionnelle n'en est pas moins parfaitement transposable; qu'en effet la loi du 3 mai 2005 ne fait que modifier la composition de l'organe de recours afin d'augmenter les garanties de cette instance juridictionnelle; que dans ces conditions et par application de l'article 26, § 2, 2/, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, il n'y pas lieu de saisir celle-ci d'une nouvelle question préjudicielle; que l'article 9 de la loi du 11 décembre 1998 précitée ayant été jugée valide en tant qu'elle exclut tout recours contre les décisions de l'organe de recours, il y a lieu de déclarer le recours irrecevable également en son second objet,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

L'Etat belge, représenté par le Ministre de l'Intérieur est mis hors de cause.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-cinq juin deux mille neuf par :

M. GEUS,	président de chambre,
M. CAMBIER,	conseiller d'Etat,
M. DETROUX,	conseiller d'Etat,
M ^{me} HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.