CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 240.766 du 20 février 2018

A. 220.865/XI-21.359

En cause : **GRUN** Laurence,
ayant élu domicile chez
Me Vincent LETELLIER, avocat,
rue Defacqz 78-80/2
1060 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Me Philippe SCHAFFNER, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête du 1er décembre 2016, Laurence GRUN demande l'annulation « du refus implicite du Ministre de la Justice de l'autoriser à exercer comme conseiller moral dans un établissement pénitentiaire », du « refus d'attestation de sécurité de l'Autorité nationale de sécurité et [de] la confirmation de ce refus par l'Organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité ».

II. Procédure

Les droits visés à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été échangés.

M. l'auditeur Edward LANGOHR a rédigé un rapport, sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Ce rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante et la partie adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 12 décembre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 janvier 2018 à 10 heures.

M. le conseiller d'Etat Yves HOUYET a fait rapport.

Me Marine WILMET, loco Me Vincent LETELLIER, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et Me Philippe SCHAFFNER, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. l'auditeur Edward LANGOHR a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Les faits

Le 24 mars 2015, la Fondation pour l'assistance morale aux détenus a demandé à la partie adverse de délivrer à la requérante un permis de visite pour la prison de Forest afin d'y exercer la fonction de conseillère morale bénévole.

Le 5 mai 2015, dans le cadre de la procédure relative à cette demande, le Ministre de la Justice a pris une décision, sur la base de l'article 22*bis* de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, et a chargé l'Autorité nationale de sécurité d'effectuer une vérification de sécurité au sujet de la requérante.

Le 8 mai 2015, la partie adverse a notifié cette décision à la requérante qui n'a pas formé de recours à son encontre.

L'article 22*bis* précité prévoit que :

> « Dans les cas où une habilitation de sécurité n'est pas requise pour l'accès d'une personne aux locaux, bâtiments ou sites dont il est question à l'article 8, alinéa 2, l'autorité visée par cette disposition peut imposer la possession d'une attestation de sécurité.
>
> Les autorités publiques ayant des compétences en matière de sécurité, désignées par le Roi peuvent, pour des raisons d'ordre public, de sécurité ou de protection de l'intégrité physique des personnes présentes, soumettre l'accès d'une personne pour une durée limitée à des locaux, bâtiments ou sites liés à

des fonctions d'autorité publique ou à un événement déterminé national ou international, diplomatique ou protocolaire, à la possession d'une attestation de sécurité dans le cas où il existe une menace potentielle au sens de l'article 8, 1°, de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité. La décision de cette autorité publique est motivée et portée à la connaissance de l'autorité visée à l'article 22*ter* et des organisateurs de l'événement ou des responsables des locaux, des bâtiments ou des sites, selon les modalités et les délais fixés par le Roi. Les organisateurs ou les responsables donnent connaissance à toutes les personnes concernées de la décision motivée, selon les modalités définies par le Roi. Ils transmettent immédiatement les données suivantes à l'autorité visée à l'article 22*ter* :

a) l'identité des personnes qui devront avoir accès, cette identité comprenant au moins le nom, le ou les prénoms, la date de naissance, la nationalité, l'adresse et, le cas échéant, le numéro du registre national;

b) l'adresse, le numéro de télécopieur ou l'adresse de courrier électronique des personnes auxquelles la décision éventuelle de refus d'attestation devra être notifiée. ».

Le 29 mai 2015, après avoir effectué la vérification de sécurité, l'Autorité nationale de sécurité a refusé d'accorder à la requérante l'attestation de sécurité visée à l'article 22*bis* de la loi du 11 décembre 1998.

Il s'agit du deuxième acte attaqué.

Le 8 juin 2015, la requérante a formé un recours contre la décision précitée du 29 mai 2015 devant l'Organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité visé à 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.

Le 28 août 2015, l'Organe de recours précité a déclaré ce recours recevable mais non fondé et a confirmé la décision de l'Autorité nationale de sécurité du 29 mai 2015.

Il s'agit du troisième acte attaqué.

Le 7 mars 2016, le conseil de la requérante a adressé un courrier à la partie adverse dans lequel il a fait valoir que « c'est erronément que les autorités que vous avez consultées ont formellement pris des décisions de refus d'octroi d'une attestation de sécurité », que « l'Autorité nationale de sécurité et l'Organe de recours ne disposaient que d'une compétence d'avis et il vous appartient toujours de statuer sur la demande de reconnaissance de Madame GRUN comme conseillère morale », que « [s]'agissant d'un avis, il vous appartient d'apprécier si les faits reprochés à Madame GRUN justifient adéquatement une décision de refus », et que « [c]ompte tenu de la faiblesse des motifs de ce qu'il y a lieu de considérer comme constituant un avis, j'ose espérer que vous pourrez envisager favorablement la demande de Madame GRUN et l'autoriser à prester comme conseiller moral, comme elle vous le demande ».

Le 2 juin 2016, le conseil de la requérante a mis en demeure la partie adverse, sur la base de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, de statuer sur la demande de sa cliente « d'obtenir l'autorisation de prester comme conseiller moral sous proposition du Centre d'Action Laïque ».

La partie adverse n'a pas statué sur cette demande.

Le silence de la partie adverse, qui est réputé constituer une décision de rejet de la demande de la requérante conformément à l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, constitue le premier acte attaqué.

IV. Connexité

IV.1. Thèse de la partie requérante

La requérante soutient que « [l]a présente requête a pour objet principal la décision implicite de rejet de la demande de la requérante d'être autorisée par le Ministre de la Justice à fournir une assistance morale dans un établissement pénitentiaire », qu'à « l'appui de ce recours, la requérante critique la manière dont l'Autorité nationale de Sécurité a appréhendé la demande du Ministre qu'elle procède à une vérification de sécurité puisque, outrepassant ses prérogatives d'avis, elle a refusé de délivrer une attestation de sécurité et a donc pris une décision, validée par l'Organe de recours », que « [p]ar leur incidence immédiate, les irrégularités constatées dans ces actes sont susceptibles d'avoir entaché la décision définitive du Ministre de la Justice contre laquelle le recours est dirigé, de sorte que ces actes sont utilement invoqués dans la présente requête qui pourrait donc s'analyser en une requête à objets multiples », que « [s]i tel devait être le cas, les actes attaqués présentent une connexité à ce point étroite qu'il convient de statuer par un seul et même arrêt sur ces décisions, conformément à l'article 60 du règlement déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat ».

IV.2. Appréciation

Une requête qui est dirigée contre plusieurs actes n'est recevable que s'il existe entre eux un lien de connexité tel que, s'ils avaient fait l'objet de requêtes séparées, celles-ci auraient pu être jointes par le Conseil d'État. Le bon déroulement de la procédure portée devant le juge exige en effet qu'en principe chaque procès soit conduit séparément, l'interdiction d'introduire plusieurs actions par un seul recours ne souffrant de dérogation que lorsque les éléments essentiels de celles-ci s'imbriquent à ce point qu'il s'indique, pour éviter la contradiction entre plusieurs décisions

juridictionnelles ou afin de satisfaire à d'autres exigences inhérentes à une bonne administration de la justice, d'instruire les actions comme un tout et d'y statuer par une seule décision.

En l'espèce, les trois décisions entreprises sont connexes. En effet, dans le cadre de la procédure relative à la demande de la requérante ayant abouti au premier acte attaqué, la partie adverse a décidé, le 5 mai 2015, d'imposer à la requérante, sur la base de l'article 22*bis* de la loi du 11 décembre 1998, la possession d'une attestation de sécurité pour entrer dans une prison afin d'y exercer la fonction de conseillère morale bénévole.

Les deuxième et troisième actes attaqués, qui refusent l'octroi de cette attestation, ont été pris parce que la partie adverse a décidé de charger l'Autorité nationale de sécurité de statuer sur l'attribution d'une attestation de sécurité à la requérante. Ces refus ont mené au rejet implicite de la demande de la requérante dès lors que la partie adverse avait conditionné l'octroi de l'autorisation que la requérante sollicitait à la possession d'une attestation de sécurité et que celle-ci ne lui a pas été accordée. En raison de la décision précitée du 5 mai 2015, le premier acte attaqué résulte donc des deuxième et troisième décisions entreprises.

Dès lors, les trois actes précités peuvent être contestés par la même requête.

V. Recevabilité du recours

V.1. Thèse des parties

La partie adverse fait valoir, concernant le deuxième acte attaqué, que « la partie requérante a introduit un recours à l'encontre de la décision de l'Autorité nationale de Sécurité devant l'Organe de recours », que le « 28 août 2015, après un réexamen complet du dossier, l'Organe de recours a refusé définitivement d'octroyer l'attestation de sécurité à la requérante », que « cette décision prise sur recours s'est substituée à la décision prise en première instance par l'Autorité nationale de Sécurité laquelle a donc disparu de l'ordonnancement juridique », et que « le recours en tant qu'il est dirigé contre la décision de l'Autorité nationale de Sécurité est irrecevable ».

À propos du troisième acte attaqué, la partie adverse expose qu'à « l'occasion de l'arrêt n° 194.677 du 25 juin 2009, [le Conseil d'État] a rappelé que dans son arrêt n° 14/2006, la Cour constitutionnelle a déjà validé la légalité de la disposition précitée en tant qu'elle exclut tout recours contre les décisions rendues par l'Organe de recours », que « [c]onformément à la jurisprudence précitée, le recours en annulation

introduit auprès [du Conseil d'État] contre le refus de l'Organe des recours de délivrer une attestation de sécurité est irrecevable », et que « le recours en tant qu'il est dirigé contre la décision du 28 août 2015 de l'Organe de recours doit être déclaré irrecevable, sur la base de l'article 9 de la loi du 11 décembre 1998 ».

S'agissant du premier acte attaqué, la partie adverse indique que « le recours dirigé contre le refus implicite du Ministre de la Justice d'autoriser Madame GRUN à exercer la fonction de conseiller moral au sein de l'Etablissement pénitentiaire de Forest doit également être déclaré irrecevable à défaut d'intérêt », qu'à « défaut d'attestation de sécurité, Madame GRUN n'est pas autorisée à accéder ainsi qu'à circuler dans l'Etablissement pénitentiaire », et que « l'annulation du refus implicite de la partie adverse ne lui procurera aucun avantage personnel et direct, même minime, dès lors que cette dernière, toujours privée de l'attestation de sécurité nécessaire, ne pourra en aucun cas se voir autoriser à exercer la fonction de conseillère morale au sein de l'Etablissement pénitentiaire de Forest ».

La requérante réplique que « [d]ès lors que la partie adverse a estimé être liée par la décision de l'Organe de recours — ce qu'elle confirme dans son mémoire en réponse puisqu'elle prétend avoir sollicité une attestation de sécurité — la requérante a bien intérêt à établir, au travers des moyens pris à l'appui de la requête, que la procédure n'a pas été régulière et que le Ministre disposait d'une compétence discrétionnaire qu'il s'est refusé d'exercer au motif qu'il s'estimait lié par la décision de l'Organe de recours » et que « [s]'il avait justement apprécié la valeur de l'acte de l'Organe de recours comme étant un simple avis, il aurait pu adopter une autre attitude que le silence qui a donné lieu à la décision implicite de refus qui constitue l'objet principal du recours ».

Dans son dernier mémoire, la requérante expose que « l'exercice de la fonction d'aumônier ou conseiller moral en prison ne relève pas des hypothèses qui peuvent donner lieu à l'exigence d'une attestation de sécurité mais bien de l'article 22*quinquies* de la loi du 11 décembre 1998 précitée, qui prévoit une série d'hypothèses dans lesquelles un avis de sécurité peut être demandé », que « [l]e législateur a d'ailleurs précisé que c'est le régime de l'article 22*quinquies* - soit le régime de l'avis de sécurité - qui trouvait à s'appliquer pour les aumôniers, conseillers islamiques et conseillers moraux en prison », que « [l]e formulaire annexé à l'arrêté royal du 3 juin 2005 modifiant l'arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, prévoit d'ailleurs la possibilité de demander un ″avis de sécurité préalable à l'autorisation d'exercer une profession, une fonction, une mission, un mandat ou d'accéder à des locaux, bâtiments ou sites, à la délivrance d'un permis, à

une nomination ou à une désignation″ », que « [l]e Ministre de la Justice ne pouvait donc se départir de sa compétence décisionnelle en revendiquant soumettre un candidat à cette fonction à une attestation de sécurité comme prévu à l'article 22*bis*, alinéa 2, sous peine de violer la loi », que « [d]ans son courrier du 7 mars 2016, le conseil de la requérante interpelle d'ailleurs le Ministre sur le fait que c'est de manière erronée qu'il a demandé une attestation de sécurité », qu'il « lui était donc loisible de solliciter une nouvelle vérification de sécurité afin de recueillir un avis de sécurité avant de statuer sur la demande initiale de la requérante », que « [l]e Ministre a donc méconnu ses prérogatives en soumettant la candidature de la requérante à la délivrance d'une attestation de sécurité, ce qui n'est prévu par aucun texte légal comme cela a été exposé ci-avant », qu'il « aurait dû constater que la demande sortait manifestement du cadre strict de l'article 22*bis* de la loi du 11 décembre 1998 précitée et devait sanctionner l'erreur d'appréciation de l'A.N.S. quant à la portée de sa compétence », que « [t]ant l'A.N.S. que l'Organe de recours ne pouvaient refuser en tout état de cause de délivrer une attestation de sécurité », que « [l]a procédure dans son ensemble est par conséquent irrégulière », que « [d]ès lors que les décisions rendues par l'autorité nationale de sécurité, d'une part, et par l'Organe de recours, d'autre part, ne peuvent être admises, la requérante conserve un intérêt à attaquer le silence du Ministre sur sa demande initiale puisqu'il lui appartient seul de l'autoriser à être bénévole en prison », que « le Ministre ne peut être lié par la décision de l'Organe de recours qui a excédé ses compétences en refusant une attestation de sécurité à la requérante », que « [l]a requérante a donc bien intérêt à établir, au travers des moyens pris à l'appui de la requête, que la procédure n'a pas été régulière et que le Ministre disposait d'une compétence discrétionnaire qu'il s'est refusé d'exercer au motif qu'il s'estimait à tort lié par la décision de l'Organe de recours », que « la requérante serait en réalité privée de toute possibilité de faire valoir ses griefs », qu'à « l'appui de sa requête, la requérante invoquait une violation de l'article 6, § 2 de la Convention européenne des droits de l'homme qui garantit le respect de la présomption d'innocence dès lors que le refus d'autoriser la requérante à exercer comme conseiller moral en prison est fondé de manière déterminante sur l'implication qui lui est reprochée quant à ″des faits de destruction volontaire en 2013″ pour lesquels elle ″est connue des services de police″ et en raison de ″l'attitude de la requérante, après les événements, puisqu'elle a refusé de répondre aux questions posées par la police suite à sa convocation après la manifestation au cours de laquelle elle avait été arrêté administrativement″, alors que la requérante n'a pas fait l'objet de poursuites pour ces faits », et que « [r]efuser à la requérante la possibilité de contester cette décision prise en violation manifeste de son droit à la présomption d'innocence constituerait une violation de son droit à un recours effectif, garanti par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme ».

V.2. Appréciation

La requérante estime en substance qu'elle dispose de l'intérêt requis à l'annulation du premier acte attaqué car la partie adverse conserve le pouvoir de l'autoriser à exercer la fonction de conseillère morale bénévole au sein d'une prison malgré le refus de l'Organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité de lui attribuer une attestation de sécurité. Selon la requérante, la partie adverse ne pouvait solliciter qu'un avis de sécurité de telle sorte qu'elle doit considérer que la décision de l'Organe de recours n'est qu'un avis dont elle peut s'écarter.

Le 5 mai 2015, la partie adverse a pris une décision sur la base de l'article 22*bis* de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité. Elle a décidé d'imposer à la requérante la possession d'une attestation de sécurité pour entrer dans une prison et a chargé l'Autorité nationale de sécurité d'effectuer une vérification de sécurité au sujet de la requérante afin de décider de lui accorder ou non une telle attestation.

La requérante n'a pas formé de recours contre cette décision du 5 mai 2015 qui lui a été notifiée le 8 mai 2015.

Quand bien même la partie adverse ne pouvait imposer à la requérante la possession d'une attestation de sécurité pour entrer dans une prison en application de l'article 22*bis* de la loi du 11 décembre 1998 mais ne pouvait solliciter qu'un avis à l'Autorité nationale de sécurité en vertu de l'article 22*quinquies* de la même loi, il y a lieu de relever que la décision du 5 mai 2015 imposant à la requérante la possession d'une attestation de sécurité pour entrer dans une prison est devenue définitive dès lors que la requérante ne l'a pas contestée.

Par ailleurs, l'Organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité a refusé d'attribuer à la requérante une attestation de sécurité. Cette décision juridictionnelle n'est pas susceptible de recours, conformément à 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.

Dès lors que la requérante ne bénéficie pas d'une attestation de sécurité, la décision précitée du 5 mai 2015, qui lui impose la possession d'une telle attestation pour entrer dans une prison, fait obstacle à ce que la requérante puisse exercer la fonction de conseillère morale bénévole au sein d'une prison étant donné qu'elle ne pourra y accéder. La requérante ne dispose donc pas de l'intérêt requis à l'annulation du

premier acte attaqué de telle sorte que le recours est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre cet acte.

La requête n'a pas d'objet en tant qu'elle est dirigée contre la deuxième décision entreprise car celle-ci a disparu de l'ordonnancement juridique lors de l'adoption de la décision l'Organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité qui s'y est substituée.

Le recours est également irrecevable dans la mesure où il a pour objet le troisième acte attaqué. Comme cela a été relevé, cette décision n'est pas susceptible de recours, conformément à 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.

Enfin, contrairement à ce que soutient la requérante, elle n'a pas été privée d'un recours effectif. En effet, elle a pu contester la décision de l'Autorité nationale de sécurité devant une instance juridictionnelle. La circonstance qu'elle ne dispose pas de l'intérêt requis pour entreprendre le refus de l'autoriser à exercer la fonction de conseillère morale bénévole au sein d'une prison n'est pas due à l'absence d'un recours effectif mais au fait que la requérante s'est abstenue de contester la décision du 5 mai 2015 lui imposant une attestation de sécurité pour entrer dans une prison afin d'y exercer la fonction de conseillère morale bénévole.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite l'octroi d'une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros.

Dès lors que la partie adverse a obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1, § 1er, des lois précitées sur le Conseil d'État et qu'aucun motif ne justifie en l'espèce de ne pas accorder l'indemnité de procédure sollicitée, il convient de lui octroyer une indemnité de procédure au montant de base,

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^{e} chambre, le vingt février deux mille dix-huit par :

Mme	Colette DEBROUX,	président de chambre,
M.	Luc CAMBIER,	conseiller d'État,
M.	Yves HOUYET,	conseiller d'État,
M.	Xavier DUPONT,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Xavier DUPONT Colette DEBROUX