

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 249.647 du 29 janvier 2021

A. 228.706/XV-4165

En cause : **BERNARD** Sébastien,
ayant élu domicile chez
M^e Aurélie Kettels, avocat,
rue Henri de Dinant 4
4020 Liège,

contre :

l'État belge, représenté par
le Vice-Premier Ministre et
ministre de la Mobilité,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard Renson, avocat,
rue Père Eudore Devroye 47
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique, le 29 juillet 2019, Sébastien Bernard demande l'annulation de « la décision du 28 mai 2019 adoptée par le SPF Mobilité et Transports, Direction générale Transport Aérien, Département Sûreté aérienne, portant désactivation temporaire du badge d'identification d'aéroport n° 35379 lui délivré ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 16 octobre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 janvier 2021.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

Par des courriels des 19 et 22 janvier 2021, les parties ont informé le Conseil d'État de leur intention de se référer à leurs écrits de procédure lors de l'audience. En raison de la crise sanitaire liée à la pandémie du coronavirus COVID-19, et afin de limiter un maximum les déplacements et les contacts entre personnes, elles ont, compte tenu de leur intention, été dispensées d'une présence à l'audience.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis.

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

1. Le requérant travaille pour la société T.N.T. basée au sein de l'aéroport de Liège-Bierset.

2. Le 28 mai 2019, un courrier lui est adressé par le suppléant du directeur général du Transport aérien *a.i.*, l'informant de ce qu'un avis de sécurité négatif a été émis à son encontre.

Ce courrier dispose comme suit :

« Lors de sa réunion du 23.05.2019, l'Autorité Nationale de Sécurité, en tant qu'autorité collégiale, a émis un avis de sécurité négatif conformément à l'article 22quinquies/1, § 5 de la loi du 11 décembre 1998.
Cet avis de sécurité négatif vous sera bientôt envoyé par la Direction générale Transport aérien (DGTA) par lettre recommandée. Cette notification contient les possibilités de faire appel contre cet avis de sécurité négatif.
L'examen de votre dossier montre que vous êtes actuellement en possession d'un badge d'identification d'aéroport n° 35379 demandé par TNT Express Liège.
En tant qu'autorité compétente au sens de l'article 9 du règlement (CE) n° 300/2008, la DGTA est responsable de la sûreté de l'aviation civile à tout moment.

Compte tenu de ce qui précède, la DGTA a donc demandé à l'inspection aéroportuaire de l'aéroport de Liège de désactiver temporairement votre badge d'identification d'aéroport n° 35379 à titre de mesure de protection ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

3. Par un courrier du 14 juin 2019, reçu le 19 juin suivant, le requérant s'est vu notifier l'avis de sécurité négatif tel qu'annoncé dans l'acte attaqué.

Ce courrier indique ce qui suit :

« Suite à l'introduction de votre demande de badge d'identification aéroportuaire pour l'aéroport de Liège, vous avez marqué votre accord pour qu'une vérification de sécurité soit réalisée relativement à votre personne.
Suite à cette vérification de sécurité et conformément à l'article 22quinquies/1, § 2, alinéa 2 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, veuillez trouver en annexe l'avis de sécurité négatif vous concernant qui a été rendu par l'Autorité nationale de Sécurité.
Sur base de cet avis de sécurité négatif et vu le point 1.2.3.1. de l'annexe du Règlement d'exécution (UE) 2015/1998 qui stipule:
"1.2.3.1. Toute carte d'identification de membre d'équipage, d'un membre d'équipage employé par un transporteur aérien de l'Union et toute carte d'identification aéroportuaire ne peuvent être délivrées qu'à une personne ayant un besoin opérationnel et ayant passé avec succès une vérification de ses antécédents conformément au point 11.1.3.",
nous vous informons que la Direction générale Transport aérien du Service public fédéral Mobilité et Transport a demandé aux autorités aéroportuaires de l'aéroport de Liège de vous refuser la délivrance d'un badge d'identification aéroportuaire. »

4. Le 26 juin 2019, le requérant introduit un recours à l'encontre de cet avis de sécurité auprès de l'organe de recours compétent en vertu de l'article 4, § 3 de la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitation, d'attestations et d'avis de sécurité.

5. Par une décision du 21 novembre 2019, l'organe de recours décide de déclarer recevable et fondé le recours du requérant et de ne pas confirmer la décision de l'Autorité nationale de sécurité du mois de mai 2019.

6. Ainsi qu'il ressort des échanges entre les parties et le Conseil d'État, le requérant a pu récupérer un badge d'identification dès la fin du mois de novembre 2019 et peut ainsi poursuivre son travail à l'aéroport de Liège.

IV. Instruction du dossier

Il ressort du rapport de l'auditeur rapporteur que plusieurs mesures d'instruction ont été menées dans le cadre de ce dossier qui sont décrites comme suit :

« Par un courrier électronique du 13 janvier 2020, l'auditeur rapporteur a écrit ce qui suit à Maître Aurélie Kettels, avocat au cabinet duquel le requérant a fait éléction de domicile :

“ Madame l'Avocat,
Je vous informe que je suis l'auditeur chargé d'instruire l'affaire identifiée sous rubrique, dans laquelle vous êtes l'un des conseils du requérant.
Le recours en question est dirigé contre une décision du 28 mai 2019, qui porte désactivation temporaire du badge d'identification d'aéroport de votre client.
À la suite de cette décision, le requérant a reçu un courrier, daté du 14 juin 2019, portant notification d'un avis de sécurité négatif. Ce courrier mentionne notamment que 'la Direction générale Transports aérien du Service public fédéral Mobilité et Transports a demandé aux autorités aéroportuaires de l'aéroport de Liège de vous refuser la délivrance d'un badge d'identification aéroportuaire'.
Je vous remercie de m'informer de l'existence éventuelle d'une telle décision de refus, et – si une telle décision a été notifiée à votre client – de m'en communiquer une copie (ainsi que, le cas échéant, d'une copie du courrier qui l'accompagnerait). [...]”.

Par un courrier daté du 3 février 2020, déposé sur la plate-forme électronique du Conseil d'État, l'auditeur-rapporteur soussigné réitère cette demande et écrit à Maître Aurélie Kettels qu'en l'absence de réaction de sa part à la date du 24 février, il conclura à l'absence de persistance de l'intérêt de son client.

Le 10 février 2020, Maître Bernard Renson, avocat de la partie adverse, adresse le courrier électronique qui suit à l'auditeur rapporteur soussigné :

“ [...].
Vous trouverez, en annexe, la copie de la lettre recommandée qui vient d'être adressée ce 4 février à Monsieur Bernard.
Vous constaterez que Monsieur Bernard dispose, depuis au moins la fin du mois de novembre, d'un badge d'identification qui lui permet de poursuivre tout à fait normalement son travail.
Il me semble, dès lors, que le recours introduit par Monsieur Bernard est devenu sans objet. [...]”.

Le 24 février 2020, Maître Aurélie Kettels écrit ce qui suit à l'auditeur rapporteur soussigné :

“ J'ai pris connaissance de votre envoi du 3 février, dont je vous remercie.
Monsieur Bernard s'est vu notifier l'acte attaqué dans le recours mieux identifié sous rubrique – décision de désactivation temporaire de badge d'identification -, par un envoi du 28 mai 2019.
Plus tard en effet, il s'est vu notifier un avis de sécurité négatif, par un envoi reçu le 19 juin 2019.
Il a introduit, à l'encontre de cet avis de sécurité négatif, un recours organisé auprès de l'ORMHAAS (pièce complémentaire, numérotée 5), usant ainsi de la seule voie de recours annoncée dans la notification du 19 juin 2019.
Ce recours a été accueilli par l'ORMHAAS (pièce complémentaire, numérotée 6).

Aucun autre recours n'a été introduit à l'encontre d'aucune autre décision administrative, au nom de Monsieur Sébastien Bernard.
Celui-ci a depuis lors, récupéré son badge d'identification aéroportuaire [...]"

Par un courrier électronique du 25 février 2020 l'auditeur rapporteur a écrit ce qui suit à Maître Aurélie Kettels, avocat du requérant :

“ Je fais suite à votre courrier du 24 février 2020 dans l'affaire identifiée sous rubrique.
Vous y faites état de ce que votre client a 'récupéré son badge d'identification aéroportuaire'.
Eu égard à cette circonstance, je vous prie d'interroger votre client sur la persistance de son intérêt au recours, ainsi que de me faire part de sa réponse. [...]"

En l'absence de suite réservée à cette demande, par un courrier électronique du 24 avril 2020, l'auditeur rapporteur soussigné a écrit ce qui suit à Maître Aurélie Kettels :

“ Je reviens à mon courrier électronique du 25 février dernier [...]; je vous y demandais d'interroger votre client sur la persistance de son intérêt au recours, ainsi que de me faire part de sa réponse.
À ce jour, cette demande demeure sans suite de votre part. En l'absence de réponse pour le 10 mai prochain au plus tard, je déposerai un rapport concluant à l'absence de persistance de cet intérêt.
J'attire également votre attention sur le fait que le présent courrier vous est adressé dans le cadre de l'application de l'article 5 de l'arrêté royal n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite”.

Par un courrier électronique du 12 mai 2020, Maître Aurélie Kettels écrit ce qui suit à l'auditeur rapporteur soussigné :

“ Je vous prie d'excuser le retard de ma réponse.
Le confinement cumulé à mon actuel congé de maternité a retardé mes démarches nécessaires et la réponse que je devais vous apporter.
Monsieur Bernard estime qu'il conserve un intérêt à l'annulation de l'acte attaqué, à tout le moins en ce que celui-ci a porté atteinte à sa réputation et lui a donc causé un préjudice moral, voire matériel, en lien avec cette atteinte. Je me réfère à ce sujet à la jurisprudence du Conseil admettant désormais le maintien de l'intérêt à l'annulation d'une décision de suspension préventive d'un agent même lorsque celle-ci ne produit plus d'effet, précisément au vu de l'atteinte morale causée par une telle mesure lorsqu'elle est prise en raison du comportement de cet agent.
Monsieur Bernard a également subi un préjudice financier pour la période couverte par la mesure portée par l'acte attaqué.
Il conserve donc, à deux titres au moins, un intérêt à l'annulation de l'acte attaqué.
Je tenais à vous en faire part. [...]"

Par un courrier électronique du 18 mai 2020 l'auditeur rapporteur a écrit ce qui suit à Maître Aurélie Kettels :

“ Je vous remercie pour votre mail.

Afin d'apprécier si les éléments dont vous faites état peuvent être vus comme une cause de force majeure de nature à excuser le dépassement du délai fixé dans mon courrier électronique du 24 avril 2020, je vous s[au]rais gré de me communiquer pour le 30 mai au plus tard une pièce probante (telle que, par

exemple, un document de votre mutuelle) de nature à établir précisément les dates de début et de fin de votre congé de maternité, ainsi que d'éventuels éléments relatifs à l'imprévisibilité de ce dernier”.

À la date de dépôt de signature du présent rapport, cette demande n'a donné lieu à aucune réponse” ».

V. Recevabilité

V.1. Position de l'auditeur rapporteur

L'auditeur en charge de ce dossier rappelle qu'il incombe aux justiciables représentés dans la procédure en annulation par leurs conseils, de collaborer à la bonne administration de la justice et que répondre dans le délai qu'il a fixé, en application de l'article 12 du règlement général de procédure, à une question relative au maintien d'un intérêt à agir est une manifestation élémentaire de cette collaboration. Se référant à la jurisprudence, il est d'avis qu'un manquement à cette collaboration mérite d'être considéré comme une cause d'irrecevabilité du recours.

Il souligne qu'en l'espèce, il n'a pas été répondu, dans le délai prescrit, à la question qu'il a posée, dans son courrier électronique du 24 avril 2020, relative au maintien de l'intérêt du requérant – courrier qui fixait au 10 mai 2020 la date pour y répondre. Il en déduit que le requérant ne dispose pas d'un intérêt à son recours.

Selon lui, les circonstances alléguées par le conseil du requérant, de confinement et de congé de maternité, ne permettent pas une autre analyse.

Il observe, d'une part, qu'une situation de confinement n'est aucunement un obstacle à l'envoi d'un courrier électronique et que pendant cette période, l'article 5 de l'arrêté royal n° 12 du 21 avril 2020 précité a, du reste, érigé en règle ce mode de communication. D'autre part, il relève qu'il s'est, avant son courrier électronique du 24 avril 2020, adressé à trois reprises à l'avocat du requérant, également par la voie électronique (le 13 janvier 2020, le 3 février 2020 et le 25 février 2020) et qu'il ne lui a pas été signalé un prochain congé de maternité.

Par ailleurs, il considère que pendant la durée de son absence - qui n'est, du reste, aucunement établie - il était possible à cet avocat d'organiser son système de courrier électronique en prévoyant des réponses automatiques signalant son absence, voire une déviation vers un confrère (d'autant plus facilement que l'avocat du requérant « chez qui celui-ci a fait élection de domicile » n'était pas son unique conseil). Il indique qu'il était également possible à l'avocat du requérant de solliciter

un délai supplémentaire pour répondre à sa demande du 24 avril 2020, ce qui n'a pas davantage été fait.

Enfin, il expose que l'avocat du requérant est également demeuré en défaut de lui communiquer les renseignements demandés relatifs aux dates de début et de fin du congé de maternité dont elle a fait état, de nature à permettre d'apprécier si celui-ci méritait d'être vu comme une cause de force majeure de nature à excuser le dépassement du délai fixé dans le courrier électronique précité du 24 avril 2020.

Eu égard à ces divers éléments, il est d'avis que la requête mérite d'être jugée irrecevable.

V.2. Thèses des parties

Le conseil du requérant explique, dans son dernier mémoire, que les mesures d'instruction ont eu lieu via des échanges de courriels alors que la procédure était électronique et qu'il s'attendait à ce que ces mesures soient postées sur la plateforme électronique via le système e-ProAdmin. Il affirme avoir surveillé ladite plateforme mais n'a pas vu les messages de l'auditeur rapporteur par lesquels des questions lui étaient posées. Par ailleurs, il indique qu'il n'a pas été en mesure d'organiser son remplacement en raison de son congé de maternité dès lors que son accouchement est intervenu plus vite que prévu.

Enfin, il s'en réfère à la sagesse du Conseil d'État, compte tenu de cette situation particulière.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse s'en réfère au rapport de l'auditeur rapporteur, sur ce point.

V.3. Appréciation

Lorsqu'un litige est porté devant le Conseil d'État, il appartient aux parties de collaborer efficacement et effectivement lorsque des mesures d'instruction leur sont adressées que ce soit par l'auditeur ou le conseil. Il y va de l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

L'article 12, alinéas 2 et 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État confère à l'auditorat des pouvoirs d'instruction particulièrement larges. Ces dispositions stipulent ce qui suit:

- « En vue de rédiger son rapport, l'auditeur correspond directement avec toutes les autorités et administrations et il peut leur demander, ainsi qu'aux parties, tous renseignements et documents utiles.
Il peut imposer aux parties un délai pour fournir les renseignements et documents demandés. À défaut de communication de ceux-ci dans ce délai, il rédige son rapport en l'état ».

Dans le cas où la procédure électronique est applicable, l'article 85*bis*, § 13, alinéa 1^{er}, du même arrêté dispose ce qui suit :

- « La communication des actes de procédure par le Conseil d'État ainsi que les notifications, avis et convocations se font par dépôt dans le dossier électronique. Elles se font conformément à l'article 84 à l'égard des autres personnes ».

Il ressort du cas d'espèce que l'auditeur rapporteur a adressé à l'avocat du requérant plusieurs courriels en guise de mesures d'instruction pour obtenir de nouvelles précisions sur le dossier. Des pièces jointes au dossier du greffe, il apparaît qu'un seul courrier de l'auditeur du 3 février 2020 a été déposé sur la plate-forme électronique, les autres mesures d'instruction ayant été réalisées par le biais de simples courriels. Même si la mesure d'instruction prévue par l'article 12 de l'arrêté précité n'est pas expressément visée par l'article 85*bis*, § 13, alinéa 1^{er}, l'usage de la plate-forme électronique dans le cadre d'une première mesure d'instruction a pu légitimement faire croire au conseil du requérant qu'il en irait de même pour une seconde mesure du même ordre. Dès lors que certaines de ces mesures d'instruction étaient accompagnées d'une date précise à laquelle les réponses étaient attendues et d'une mise en garde qu'une perte d'intérêt pourrait être constatée en l'absence de réaction du requérant, il convenait, à défaut d'utiliser la plate-forme électronique elle-même, d'adresser le courriel, dans un souci de sécurité juridique, à l'adresse mentionnée par l'avocat du requérant lors de son enregistrement dans la procédure électronique. Or, l'adresse courriel utilisée par l'auditeur rapporteur n'était pas celle-là de sorte que les retards mis par l'avocat du requérant à lui répondre peuvent dans cette mesure s'expliquer par la circonstance qu'il n'aurait plus son cabinet au sein de la structure où les courriels de l'auditeur ont été envoyés. Le Conseil d'État constate en effet que lorsque la bonne adresse courriel a été utilisée via la plate-forme électronique, l'avocat du requérant a répondu dans le délai qui lui était imparti.

Dans ces conditions, l'absence de réaction du conseil du requérant dans les délais impartis à des courriels n'ayant pas été envoyés à l'adresse utilisée pour le présent recours, ne peut, à elle seule, attester une négligence telle qu'il faille conclure à une absence d'intérêt au présent recours de son client, en application de l'article 12, alinéas 2 et 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, précité, et ce plus encore dans les circonstances personnelles qu'invoque par ailleurs ce conseil.

Les débats sont en conséquence rouverts pour la poursuite de l'examen du présent recours.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction du recours.

Article 3.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 29 janvier 2021, par :

Pascale Vandernacht,
David De Roy,
Marc Joassart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht