

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.057 du 21 novembre 2022

A. 229.630/XI-22.791

En cause : **DE VOEGHT** Jean-Louis,
ayant élu domicile chez
M^e Yannick THIEL, avocat,
rue de Genève, 115/29
1140 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe SCHAFFNER, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles,

Partie requérante en intervention :

**l'association sans but lucratif Congrégation chrétienne
des Témoins de Jéhovah – Christelijke Gemeente
van Jehovah's Getuigen**,
ayant élu domicile chez
M^e Benjamin PIERARD, avocat,
boulevard de l'Empereur, 3
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 novembre 2019, Jean-Louis De Voeght demande l'annulation de la « décision de la prison de Leuze-en-Hainaut [...] du 2 juillet 2019 qui interdisait à la partie requérante de visiter Monsieur [F.J.] pour cause d'absence d'intérêt légitime tout en lui refusant également implicitement le droit de le visiter en tant que ministre du culte ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 23 décembre 2019, l'association sans but lucratif Congrégation chrétienne des Témoins de Jéhovah – Christelijke Gemeente van Jehovah's Getuigen demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Une ordonnance du 30 janvier 2020 a accueilli provisoirement cette requête en intervention.

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

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 3 octobre 2022, les parties ont été convoquées à l'audience du 7 novembre 2022.

M^{me} Nathalie Van Laer, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Yannick Thiel, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Marine Wilmet, *loco* M^e Philippe Schaffner, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Benjamin Pierard, avocat, comparaisant pour la partie requérante en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits

Par un courrier daté du 20 juin 2019, le requérant a sollicité une autorisation de rendre visite à F.J., détenu au sein de l'établissement pénitentiaire de Leuze-en-Hainaut.

Le 2 juillet 2019, cette demande a été refusée en raison de l'absence d'intérêt légitime. Il s'agit de l'acte attaqué.

Par un courrier daté du 9 septembre 2019, la partie requérante en intervention demande à la partie adverse de préciser les raisons de ce refus de visite. Ce courrier indique que le requérant est ministre du culte des Témoins de Jéhovah, que l'accès est sollicité en raison de cette qualité et reformule la demande de visite.

La partie adverse a autorisé une « visite classique à table ». Le courrier recommandé adressé à la partie requérante en intervention a, toutefois, été retourné à l'établissement pénitentiaire de Leuze-en-Hainaut.

IV. Intervention

Il résulte de l'article 21bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État et de l'article 52, § 3, 4^o, du règlement général de procédure que celui qui souhaite intervenir à la cause doit établir qu'il peut retirer un avantage personnel soit de l'annulation de l'acte attaqué, soit du rejet du recours. Cet intérêt doit, tout comme celui requis dans le chef du requérant en annulation, être certain, direct et personnel. Le caractère direct de l'intérêt suppose qu'il existe une liaison causale directe, sans interposition d'un lien de droit ou de fait, entre l'acte attaqué et le requérant en intervention.

En l'espèce, la décision attaquée fait suite à une demande introduite par le requérant et ayant pour objet de rendre visite à F.J. La partie requérante en intervention n'est ni l'auteur de la demande de visite, ni le destinataire de l'acte attaqué et ne présente donc aucun lien direct avec l'acte attaqué. Elle ne justifie, dès lors, pas d'un intérêt direct à intervenir.

Il ressort de la requête en intervention et des pièces déposées à l'appui de celle-ci que la partie requérante en intervention souhaite, en réalité, que le Conseil d'État dise pour droit, de manière générale, que les ministres du culte des Témoins de Jéhovah ont accès en tant que tels aux prisons pour organiser des visites

pastorales. Une telle demande générale s'apparente à une demande de consultation juridique et ne relève pas de la compétence du Conseil d'État qui, en l'espèce, est saisi d'un recours dirigé contre un acte individuel. Or, la partie requérante en intervention n'expose pas concrètement en quoi elle retirerait un avantage personnel et direct de l'annulation de l'acte individuel attaqué en la présente espèce. Sa demande est, en outre, étrangère à l'acte individuel attaqué dont il ne ressort pas de la motivation que la partie adverse a refusé l'accès au requérant en tant que ministre du culte des Témoins de Jéhovah et qui ne répondait d'ailleurs pas à une demande introduite en ce sens et ne présente donc aucun lien direct avec celui-ci.

Enfin, les critiques formulées par la partie requérante en intervention à l'encontre de l'absence de reconnaissance comme culte des Témoins de Jéhovah sont également étrangères à la présente affaire qui concerne une décision prise par un directeur d'établissement pénitentiaire dans le cadre d'une demande de visite et non une décision de l'État belge prise dans le cadre d'une demande de reconnaissance d'un culte.

Il y a, dès lors, lieu de rejeter la demande d'intervention introduite par l'association sans but lucratif Congrégation chrétienne des Témoins de Jéhovah – Christelijke Gemeente van Jehovah's Getuigen.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

A. Thèse de la partie adverse

La partie adverse expose que la décision refusant l'autorisation de visite lorsque les visiteurs ne peuvent justifier d'aucun intérêt légitime prise en application de l'article 59, §§ 2 et 3, de la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus doit uniquement être notifiée au détenu concerné par la demande de visite lequel est libre, le cas échéant, d'en informer ses visiteurs. Elle souligne que la décision attaquée est une décision de refus d'autorisation de visite ordinaire, adoptée sur la base de cette disposition et, se référant à la doctrine ainsi qu'à la circulaire intitulée « lettre collective n° 107 du 16 juin 2011 relative à l'entrée en vigueur des diverses dispositions du Titres III et V de la Loi de Principes » qu'elle ne devait donc être notifiée qu'au détenu et non à la partie requérante. Elle en déduit que le délai de recours du requérant a commencé à courir à compter de sa prise de connaissance de l'acte attaqué, soit le 4 juillet 2019 et a expiré le 2 septembre 2019 de telle sorte que

le recours introduit le 27 novembre 2019 est irrecevable en raison de sa tardiveté. Elle note que le requérant ne pourrait pas se prévaloir de l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État prévoyant une augmentation du délai de recours en annulation de quatre mois lorsque les voies de recours ne sont pas mentionnées dans la notification de l'acte attaqué dès lors que seul le destinataire de l'acte attaqué est le bénéficiaire de la protection accordée par cet article et que la partie requérante n'est pas le destinataire de l'acte attaqué.

Elle explique ensuite que l'acte attaqué est une décision du 2 juillet 2019 de la Directrice de l'établissement pénitentiaire de Leuze-en-Hainaut par laquelle une autorisation de visite ordinaire de F.J. a été refusée au requérant à défaut d'intérêt légitime et qu'en novembre 2019, une telle autorisation a été octroyée. Elle en déduit que l'annulation de l'acte attaqué n'est pas susceptible de procurer un avantage direct et personnel au requérant et que le recours est irrecevable à défaut d'intérêt.

Elle fait enfin valoir que l'acte attaqué ne constitue pas une décision implicite de refus d'autorisation de rendre visite « en tant que ministre du culte ». Se référant à l'article 72/1 de la loi de principes du 12 janvier 2005 précitée, elle observe que le requérant ne s'est pas vu reconnaître la qualité de ministre d'un culte par le Ministre de la Justice et que l'acte attaqué ne peut donc pas être interprété comme constituant une décision de refus implicite du droit, pour la partie requérante, d'accéder à l'établissement pénitentiaire de Leuze-en-Hainaut en qualité de ministre d'un culte, la Directrice de l'établissement pénitentiaire concerné n'étant pas compétente pour adopter une telle décision. Elle relève que le culte des témoins de Jéhovah n'est pas un culte reconnu en Belgique et qu'en tout état de cause, la partie requérante n'avait donc manifestement pas la qualité de ministre de culte - préalablement désigné en tant que tel par le Ministre de la Justice - de sorte qu'il ne pouvait pas se prévaloir du droit de visiter F.J., en dehors des conditions fixées à l'article 59, § 2, de la loi de principe du 12 janvier 2005. Elle expose également que l'accès aux établissements pénitentiaires est autorisé aux ministres de cultes, aux aumôniers ainsi qu'aux conseillers philosophiques non confessionnels désignés moyennant l'obtention préalable d'une attestation de sécurité telle que prévue à l'article 22bis de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité et qu'aussi longtemps que la partie requérante ne dispose pas de l'attestation de sécurité précitée, elle ne peut être autorisée à accéder et à circuler dans l'établissement pénitentiaire de Leuze-en-Hainaut en qualité de ministre d'un culte quel qu'il soit. Elle en conclut que le recours est donc irrecevable à défaut d'intérêt.

B. Thèse de la partie requérante

S'agissant de la recevabilité *ratione temporis*, la partie requérante observe que lorsque la notification ne mentionne pas les voies de recours, le délai de prescription du recours au Conseil d'État prend cours quatre mois après que l'intéressé s'est vu notifier l'acte à portée individuelle. Elle estime que l'acte attaqué devait lui être notifié, car rien dans la loi du 12 janvier 2005 de principes ne permet d'affirmer que le détenu serait le seul destinataire de la décision, à l'exclusion de la personne qui demande à pouvoir visiter le détenu et soutient qu'au contraire, la décision d'autoriser ou de refuser une visite s'adresse à deux destinataires à la fois, le détenu et le visiteur, auxquels la décision doit être notifiée et affecte la situation juridique tant de l'un que de l'autre puisque tous deux se voient privés de certains droits. Elle se réfère aux articles 58 et suivants de la loi du 12 janvier 2005 de principes, qui distinguent les conditions d'accès aux visites selon, notamment, la qualité des visiteurs et expose que non seulement un refus de visite restreint le droit, pour le visiteur, à rencontrer le détenu, ce qui affecte sa situation juridique, « mais plus encore, un refus peut également lui causer un grief supplémentaire si le refus est fondé sur “des indices personnalisés que la visite pourrait présenter un grave danger pour le maintien de l'ordre ou de la sécurité”, “lorsque le visiteur ou le détenu a enfreint antérieurement le règlement des visites et qu'il y a des raisons de supposer que cette infraction au règlement des visites est susceptible de se reproduire” ou “lorsque le détenu ou le visiteur a introduit des objets non autorisés dans la prison” ». Elle constate que l'acte attaqué ne lui a jamais été notifié et que son recours est donc recevable *ratione temporis*.

S'agissant de l'intérêt au recours, elle fait valoir que la décision de novembre 2019 de la prison de Leuze-en-Hainaut ne lui a jamais été envoyée et qu'aucune réponse écrite ne lui a jamais été personnellement adressée malgré sa demande orale datant de la fin juillet 2019 et sa demande écrite, faite par courrier recommandé datant du 23 août 2019. Elle souligne également que cette décision visait à répondre au courrier recommandé du 9 septembre 2019 de la partie requérante en intervention demandant de se positionner quant à l'entrée dans la prison de Leuze-en-Hainaut de la partie requérante « en tant qu'“individu normal”, mais aussi, (...) en tant que ministre du culte » et que cette décision refuse donc le droit de visite en tant que ministre du culte. Elle estime que la partie adverse ne peut soutenir que l'acte attaqué ne constituerait pas une décision implicite de refus d'autorisation de rendre visite à F.J. en tant que ministre du culte au motif que seul le Ministre de la Justice est compétent pour désigner un aumônier, car cette affirmation « ignore qu'en matière de droits de l'homme il est “d'une importance cruciale” que les textes nationaux et internationaux soient interprétés “d'une manière qui garantisse des droits concrets et effectifs, et non pas théoriques et illusoires” ». Elle considère

qu'une telle demande « bien que possible en théorie, n'a aucune probabilité de succès dans la pratique », car, d'une part, le Ministre de la Justice ne répond pas aux interpellations de la partie requérante en intervention et, d'autre part, le recours devant celui-ci, qui n'est pas un organe judiciaire, n'offre pas des garanties suffisantes d'équité, d'impartialité et d'objectivité et aboutirait à ce que le Ministre fasse une interprétation littérale de la loi, se réfère au critère de « culte reconnu » pour décliner sa compétence et estimer que seul le Parlement peut attribuer un tel statut sans tenir compte des exigences de la Cour européenne des droits de l'homme alors que « la procédure de reconnaissance des cultes relève d'un processus arbitraire puisque le Gouvernement n'est pas tenu de répondre à une demande de reconnaissance ni même d'en initier le processus devant le Parlement. Et quand bien même le Parlement en serait saisi, il s'agit d'un "organe éminemment politique" [...], puisque, par définition, celui-ci vote de manière discrétionnaire en fonction d'une majorité partisane ». Elle fait également valoir que la situation « pose question du point de vue du droit à un recours effectif et du droit à ce que la cause de la partie requérante soit entendue dans un délai raisonnable (tels que notamment reconnus par les articles 13 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme) ». Elle souligne que même si elle « conteste avec force le fait qu'elle ferait éventuellement partie d'une "organisation sectaire nuisible", il n'empêche que l'arrêté royal du 17 mai 2019 relatif aux aumôniers, aux conseillers des cultes et aux conseillers moraux auprès des prisons vise justement à éviter que des ministres du culte émanant de mouvements religieux minoritaires, comme celui des Témoins de Jéhovah, puissent entrer dans les prisons » de telle sorte qu'il « n'existe donc aucun doute quant à l'ineffectivité d'un recours devant le Ministre de la Justice ». Elle note également que « même si le recours à l'obtention du statut de "culte reconnu" était effectif, ce qu'il n'est pas, il n'offre pas de garanties de diligence » et se réfère à la situation de l'Union Bouddhique Belge pour en déduire que s'il fallait suivre cette procédure, « il semble peu probable que [F.J.] ait un jour la possibilité de voir la partie requérante le visiter en prison en tant que ministre du culte. [F.J.] sera vraisemblablement sorti de prison – voire mort... – avant que cela soit possible et l'action éventuelle de la partie requérante sera sans doute contestée par la partie adverse pour absence d'intérêt actuel à agir ». Elle en déduit que « si la requête était déclarée irrecevable, au motif que seul le Ministre de la Justice est compétent pour ce faire, cela reviendrait à priver la partie requérante de tout droit effectif à contester la validité d'un acte administratif basé sur une loi et ce, en violation des articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme ».

La partie requérante observe enfin, à titre subsidiaire, que « même en mettant de côté la question du refus implicite de visite en tant que ministre du culte, [elle] conserve de toute façon un intérêt au recours, dès lors que l'annulation opère

avec effet rétroactif » et que « tant la partie requérante que le détenu peuvent dès lors solliciter une réparation pour la période comprise entre la décision de refus et la nouvelle décision qui accorde finalement l'autorisation de visite à la partie requérante en tant que citoyen lambda » puisque « la nouvelle autorisation n'a pas eu pour effet de retirer, avec effet rétroactif, l'acte attaqué, de sorte qu'une annulation conserve un intérêt pour la période litigieuse ».

V. 2. Appréciation

L'article 59, § 1^{er}, de la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus organise la visite du détenu par ses parents et alliés en ligne directe, son tuteur, son conjoint, son cohabitant légal ou de fait, ses frères, ses soeurs, ses oncles et ses tantes. L'article 59, § 2, concerne les « autres visiteurs » et énonce que :

« Les autres visiteurs sont admis à la visite après autorisation préalable du directeur.

Une autorisation de visite ne peut être refusée que si la personne concernée ne peut justifier d'aucun intérêt légitime ou s'il existe des indices personnalisés que la visite peut présenter un danger pour le maintien de l'ordre ou de la sécurité.

Sans préjudice de l'alinéa précédent, le directeur peut interdire la visite dans l'intimité à titre provisoire :

- 1° lorsque le visiteur ou le détenu a enfreint antérieurement le règlement des visites et qu'il y a des raisons de supposer que cette infraction au règlement des visites est susceptible de se reproduire;
- 2° lorsque le détenu ou le visiteur a introduit des objets non autorisés dans la prison;
- 3° lorsque la personnalité du détenu constitue une contre-indication à l'octroi de la visite dans l'intimité ».

Les articles 71 à 73 de cette même loi précisent, en outre, que :

« Art. 71. § 1^{er}. Le détenu a le droit de vivre et de pratiquer sa religion ou sa philosophie individuellement ou en communauté avec d'autres, dans le respect des droits d'autrui.

§ 2. Il a droit à l'assistance religieuse, spirituelle ou morale d'un représentant de son culte ou de sa philosophie attaché ou admis à la prison à cet effet.

Art. 72. Des aumôniers, des conseillers appartenant à un des cultes reconnus ainsi que des conseillers moraux d'organisations reconnues par la loi qui dispensent des services moraux sur la base d'une philosophie non confessionnelle sont désignés auprès des prisons conformément aux règles à fixer par le Roi.

Art. 72/1. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et en concertation avec les organes représentatifs des cultes reconnus et des organisations philosophiques non confessionnelles reconnues par la loi, le statut et l'exercice de la fonction des aumôniers, des conseillers des cultes reconnus et des

conseillers moraux des organisations philosophiques non confessionnelles reconnues par la loi, au sein des prisons.

Art. 73. § 1^{er}. Les personnes visées à l'article 72, ont le droit de rendre visite aux détenus qui en ont fait la demande dans leur espace de séjour, et de correspondre avec eux sans contrôle au sein de la prison. Dans le respect des règles de sécurité, ils rencontrent les détenus qui en font la demande, et en priorité les détenus qui sont placés en isolement à la suite d'une mesure de sécurité particulière, d'un régime de sécurité individuel particulier ou d'une sanction disciplinaire.

§ 2. Les personnes visées à l'article 72 disposent, pour recevoir les détenus, d'un local adéquat qui leur permet de rencontrer ceux-ci dans une atmosphère confidentielle ».

En l'espèce, la demande de visite formulée par la partie requérante dans son courrier du 20 juin 2019 n'indique nullement que cette demande est formulée dans le cadre d'un accès comme ministre d'un culte. Le simple renvoi à un site internet pour décrire l'objet de la visite ne peut être compris comme formulant une demande de visite en tant que ministre d'un culte. La demande de visite formulée par le requérant auprès du directeur de l'établissement pénitentiaire a donc bien été introduite en application de l'article 59, § 2, de la loi de principes du 12 janvier 2005 précitée et l'acte attaqué n'a comme seul objet que de répondre à cette demande de visite.

Les critiques que le requérant formule dans son mémoire en réplique relatives à l'absence de réponse du Ministre de la Justice aux demandes de reconnaissance et de désignation, à la circonstance que celui-ci ne présenterait pas des garanties suffisantes d'équité, d'impartialité et d'objectivité et à l'absence d'un recours effectif concernent les procédures de reconnaissance comme « culte reconnu » et de désignation par le Ministre de la Justice comme aumônier, conseiller d'un culte et conseiller moral et sont donc étrangères à la visite sollicitée par le requérant en application de l'article 59, § 2, de la loi de principes et qui relève de la compétence du directeur de l'établissement pénitentiaire. Il en va de même de la question préjudicielle demandée par la partie requérante qui concerne également la désignation en tant qu'aumônier, conseiller d'un culte et conseiller moral et est donc étrangère à l'objet du présent recours et, en conséquence, dépourvue de toute utilité en la présente espèce.

Il ressort du dossier administratif que la partie adverse a autorisé, en novembre 2019, la visite de F.J. par le requérant « à table » selon les modalités classiques. Dès lors que le requérant a obtenu, à la suite d'une autre demande, la possibilité de rendre visite au détenu concerné, le recours dirigé contre une décision antérieure refusant une telle visite ne présente pas d'intérêt pour le requérant, celui-ci ayant obtenu satisfaction. La circonstance que la décision d'autorisation de visite de

novembre 2019 n'a pas été notifiée à la partie requérante est sans incidence sur l'existence de cette décision d'autorisation de visite à table.

Par ailleurs, le souhait d'obtenir une réparation pour la période comprise entre la date de la décision attaquée et celle ayant autorisé la visite est sans relation avec la finalité du contentieux de l'annulation, qui est de faire disparaître rétroactivement de l'ordonnancement juridique un acte illégal causant grief et reviendrait à vider de sa substance la condition de recevabilité que constitue l'exigence d'un intérêt et à dénaturer le recours objectif en annulation devant le Conseil d'État. Ce souhait est, dès lors, insuffisant à procurer un intérêt à agir devant le Conseil d'État dès lors qu'un tel intérêt serait tout au plus indirect puisque seule l'issue de l'action judiciaire aurait pour effet de modifier sa situation personnelle.

Enfin, l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 5 avril 2022 auquel le conseil de la partie requérante s'est référé lors de l'audience du 7 novembre 2022 est étranger à la question de la recevabilité du recours.

La visite du détenu concerné ayant été autorisée, le recours est irrecevable à défaut d'intérêt.

VI. Indemnité de procédure et dépens

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure liquidée au montant de base. Ayant obtenu gain de cause et une autorisation de visite ayant été accordée avant l'introduction du présent recours, il y a lieu de faire droit à cette demande qui n'est pas contestée par la partie requérante.

Les autres dépens doivent également être mis à charge de la partie requérante, la partie requérante en intervention supportant ses propres dépens.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par l'association sans but lucratif Congrégation chrétienne des Témoins de Jéhovah – Christelijke Gemeente van Jehovah's Getuigen est rejetée.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

La partie requérante en intervention supporte le droit de 150 euros lié à sa requête en intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre,
le 21 novembre 2022 par :

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Katty Lauvau,

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

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Yves Houyet