

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 101.225 du 28 novembre 2001

A. 79.332/VI-14.668.

En cause : **Paul ZELPHATI**,
ayant élu domicile chez
Me A. TULCINSKY, avocat,
rue d'Ecosse, 22
1060 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 juillet 1998 par Paul ZELPHATI qui demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 22 avril 1998 qui lui refuse l'autorisation d'exercer la profession de détective privé;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. THIBAUT, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 14 septembre 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 14 mai 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 juin 2001;

Entendu, en son rapport, M. HANSE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me André TULCINSKI, avocat, comparaisant pour le requérant, et Mmes Aline JEANDRAIN et Bénédicte FLAMEND, conseillers adjoints, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, Auditeur;

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 de la requête se présentent comme suit :

1. A ses dires, Paul ZELPHATI exerce la profession de détective privé depuis une dizaine d'années, en qualité d'indépendant agissant sous l'enseigne "R.E.P.I."; à ce titre, il est inscrit au registre de commerce de Bruxelles sous le n° 528.437 depuis le 23 janvier 1990.

2. Le 17 septembre 1992, il sollicite l'autorisation d'exercer la profession de détective privé, conformément aux articles 2 et 22 de la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé.

3. Le 15 mars 1993, le procureur du Roi de Bruxelles émet à propos du requérant l'avis suivant :

" (...) l'intéressé a fait l'objet d'un dossier du chef d'émission de chèque sans provision, ainsi que de trois dossiers du chef de menaces, tous classés par mon office.

De ces trois derniers dossiers, dont deux de 1992 et un de 1991, il ressort que l'intéressé serait intervenu dans le cadre de ses fonctions de détective privé en menaçant les plaignants d'atteinte à leur intégrité physique, s'il n'était pas satisfait au règlement du litige en cours.

Dans l'une de ces affaires, l'intéressé adoptait, également, cette attitude auprès du conseil, intervenant pour l'un des plaignants.

Dans ce contexte, vu le comportement inadmissible, apparemment habituellement adopté par Monsieur ZELPHATI Paul dans l'exercice de ses fonctions de détective, j'émet un avis défavorable".

4. Par arrêté du 30 août 1993, le Ministre de l'Intérieur lui refuse l'autorisation sollicitée pour les motifs suivants :

" Vu l'avis défavorable du Ministre de la Justice, basé sur les dossiers ouverts à charge de l'intéressé, bien que classés sans suite, du chef d'émission de chèque sans provision et du chef de menaces dans l'exercice de sa profession";
Considérant que Monsieur Paul ZELPHATI a introduit une demande d'autorisation le 17 septembre 1992;

Considérant que le comportement apparemment habituellement adopté par l'intéressé dans l'exercice de sa profession est inadmissible".

5. L'arrêt n° 64.242 du 29 janvier 1997 annule la décision du 30 août 1993 parce qu'elle avait été prise sans que le requérant ait été informé des griefs retenus à son encontre et fondant l'avis défavorable du Ministre de la Justice, et sans que l'occasion lui ait été donnée de s'en expliquer et de faire valoir son point de vue à propos d'une mesure grave à prendre en raison de son comportement.

6. Le 5 mars 1997, invoquant l'arrêt précité, le requérant introduit une nouvelle demande d'autorisation d'exercer la profession de détective privé.

7. Les 11 mars et 3 avril 1997, les services de la partie adverse interrogent le Procureur du Roi de BRUXELLES à propos de l'existence d'autres dossiers, outre l'existence d'un dossier BR. 35.86.106099/96 précédemment transmis. Le Procureur du Roi de BRUXELLES répond, le 18 mai 1997, que d'autres dossiers sont pendants mais qu'il ne peut en vérifier le contenu.

8. Le 9 juin 1997, les services de la partie adverse demandent au Ministre de la Justice d'émettre son avis à propos de la nouvelle demande, "le Conseil d'Etat (ayant) annulé l'arrêté ministériel précités aux motifs que la décision de refus n'était pas assez motivée", et indiquent que le requérant fait l'objet de trois dossiers encore pendants faisant suite à des PV établis en 1994 et 1996 relatifs à l'exercice de la profession de détective privé et des menaces.

9. Les 10 et 15 juillet 1997, les services de la Police générale du Royaume de la partie adverse établissent un PV à la charge du requérant du chef d'exercice illégal de la profession de détective privé en indiquant au Procureur du Roi que le Conseil d'Etat avait annulé le précédent refus en raison de l'insuffisante motivation des faits issus de l'avis (du Ministre de la Justice).

10. Le 25 août 1997, une personne non identifiée signant P.O. d'un conseiller adjoint semblant s'autoriser de faire figurer la mention "Pour le Ministre" (de la Justice) transmet au Ministre de l'Intérieur "de nouveaux rapports du parquet et des copies de certains PV dressés contre les intéressés", indique que "bien que classés sans suite, les faits sont de nature à (me ?) faire maintenir (mon ?) avis défavorable (en raison) notamment (...) de menaces à plusieurs reprises" et que "même si l'intéressé a nié les faits, ils ne peuvent être égarés vu leur caractère répétitif qui démontre un comportement inacceptable et indique dans le chef de quelqu'un voulant exercer la profession de détective privé".

11. Le 22 avril 1998, le Ministre de l'Intérieur refuse l'autorisation d'exercer la profession de détective privé au requérant. Cette décision est rédigée comme suit :

" Vu la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé, modifiée par la loi du 30 décembre 1996, notamment l'article 2 § 1^{er};

Vu l'arrêté royal du 29 avril 1992 relatif à l'autorisation d'exercer la profession de détective privé, modifié par l'arrêté royal du 2 juin 1997;

Considérant que Monsieur Paul ZELPHATI a introduit une deuxième demande d'autorisation en vue d'exercer la profession de détective privé, le 5 mars 1997;

Considérant que le Ministre de la Justice a émis le 25 août 1997 un avis défavorable motivé sur base des faits suivants :

- novembre 1991 : avoirs émis, en qualité de détective privé, dans le cadre d'un litige commercial, des menaces en exhibant une arme à feu afin de "régler" ce litige;
- février 1992 : avoir émis, en qualité de détective privé, des menaces à l'encontre de la mère d'un débiteur du client;
- octobre 1992 ; avoir émis, en qualité de détective privé dans le cadre d'un litige locatif des menaces à l'encontre du locataire, si ce dernier ne respectait pas "ses obligations" à l'égard du propriétaire;
- juin 1993 : avoir émis, en qualité de détective privé, dans le cadre d'un litige commercial, des menaces et porté des coups;
- décembre 1993 - janvier 1994 : avoir émis des menaces de mort dans le cadre d'une enquête privée relative à la recherche d'une personne disparue;
- octobre 1994 : avoir pénétré, en qualité de détective privé, dans le cadre d'un litige commercial, dans les locaux d'une entreprise et avoir menacé verbalement le conjoint du gérant;
- septembre 1995 : en qualité de détective privé dans le cadre d'un conflit avec un (prétendu) client, avoir extorqué des sommes d'un commerçant en exhibant une arme à feu;
- décembre 1996 : exercer de manière illégale la profession de détective privé;

Considérant qu'il ressort de l'avis du Ministre de la Justice que Monsieur Paul ZELPHATI a, dans le cadre de chacun de ces dossiers, été entendu par les services de police et a, il est vrai, nié les faits; que le fait qu'il nie les faits qui lui sont reprochés démontre qu'il a été entendu à leur propos;

Considérant que, vu leur caractère répétitif, ces faits ne peuvent être négligés et constituent un comportement inacceptable pour quelqu'un qui souhaite exercer la profession de détective privé;

Considérant par ailleurs, qu'il ressort de l'enquête effectuée par la brigade de gendarmerie d'Uccle, dans le cadre de la demande d'avis du Ministre de la Justice, que la publicité apposée sur la vitrine du bureau de l'intéressé fait état d'activités de protection rapprochée; que l'article 1^{er}, 3^o, de la loi du 19 juillet 1991 précitée établit une incompatibilité entre l'exercice simultané de la profession de détective privé et d'activités de gardiennage;

Considérant, enfin, qu'il ressort du dossier administratif que la Police Générale du Royaume a constaté dans le chef de l'intéressé une violation de l'article 2 § 1^{er} en ce qu'il appert de documents que l'intéressé a exercé, en juin 1997, la profession de détective privé sans y être autorisé; que ces faits ont été consignés dans un procès-verbal dont une copie a été notifiée au contrevenant conformément à l'article 17 de la loi du 19 juillet 1991 précitée;

Que le Parquet du Procureur du Roi de Bruxelles a informé la Police Générale du Royaume au mois de novembre 1997 de sa décision de poursuivre l'intéressé devant le Tribunal Correctionnel du chef de cette infraction;

Considérant que l'article 3, § 4 de la loi du 19 juillet 1991, tel que modifié par l'article 3 de la loi du 30 décembre 1996 prévoit expressément que le Ministre de l'Intérieur dispose d'un pouvoir d'appréciation concernant les faits commis par le détective privé qui, même s'ils n'ont pas fait l'objet d'une condamnation pénale démontrent un manquement sérieux à la déontologie professionnelle et portent de ce fait gravement atteinte au crédit de l'intéressé;

Que le classement sans suite de dossiers répressifs n'empêche toutefois pas les instances judiciaires de formuler un avis sur la personnalité de l'individu eu égard à la profession que ce dernier envisage d'exercer;

Que le caractère répétitif des faits précités et la circonstance qu'ils aient été commis dans le cadre de la profession de détective privé attestent du défaut sérieux de fiabilité morale et professionnelle dans le chef de l'intéressé;

Considérant que le législateur n'a aucunement prévu l'obligation d'entendre l'intéressé préalablement à la prise de décision par le Ministre de l'Intérieur concernant la délivrance d'une autorisation d'exercer la profession de détective privé;

Que l'objectif du législateur en réglementant la profession de détective privé était d'assainir un secteur professionnel et de ne le rendre accessible qu'aux personnes dignes de confiance;

ARRETE :

Article unique : Monsieur Paul ZELPHATI (...) n'est pas autorisé à exercer la profession de détective privé.

Bruxelles, le 22 avril 1998.

Le Ministre,

Johan VANDE LANOTTE".

Il s'agit de l'acte attaqué.

12. Le 22 novembre 1999, le requérant est condamné par le tribunal de première instance de Bruxelles à 1.000 francs d'amende (X 200) du chef d'exercice non autorisé de la profession de détective privé. Appel a été interjeté de ce jugement par le Ministère public.

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse excipe de la perte par le requérant de l'intérêt à son présent recours; qu'elle indique qu'en date du 22

mars 2000, la S.A. WORLD INTERNATIONAL PROTECTION (W.I.P.), sise rue de Wansijn 76 à 1180 Uccle, a introduit une demande auprès du Ministre de l'Intérieur en vue d'être autorisée comme entreprise de gardiennage, et que depuis le 28 janvier 2000, le requérant qui en avait été nommé l'administrateur délégué, y exerce des fonctions de personnel dirigeant et de personnel d'exécution; qu'elle rappelle qu'en vertu de l'article 3, § 1er, 3°, de la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé, et des articles 5, 4°, et 6, 4°, de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage, l'exercice simultané de la profession de détective privé et d'activités dans une entreprise de gardiennage est interdit; que, selon elle, en acceptant d'être nommé administrateur délégué d'une entreprise de gardiennage, le requérant a renoncé implicitement mais certainement à la possibilité d'exercer légalement la profession de détective privé et que, dès lors, il a perdu son intérêt à agir en la présente cause;

Considérant que, à supposer que les faits sur lesquels se fonde l'exception soient avérés, ils n'en justifieraient pas pour autant toute perte d'intérêt par le requérant; qu'il demeurerait, en effet, que, entre le 22 avril 1998, date de l'acte ici attaqué, et le 28 janvier 2000, date à laquelle il aurait été nommé administrateur-délégué d'une entreprise de gardiennage, le requérant n'a pas été autorisé à exercer la profession de détective privé pour "défaut sérieux de fiabilité morale et professionnelle"; que, dans ces conditions, on ne peut considérer qu'il a perdu tout intérêt à son recours; que l'exception qui, au mieux, n'aurait qu'un effet dilatoire, ne peut être accueillie;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la "violation des articles 2 et 3 de la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation des actes administratifs et de la violation des droits de la défense, constituant violation d'une forme substantielle, excès ou détournement de pouvoir"; qu'il estime notamment que, si l'acte attaqué est longuement motivé, cette motivation n'est pas adéquate et est arbitraire, et que ses droits de défense sont toujours violés; qu'il souligne, dans son mémoire en réplique, qu'il n'a pu faire valoir ses moyens de défense;

Considérant que la partie adverse répond en substance qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne confère un caractère contradictoire à la phase administrative des procédures d'autorisation; qu'elle rappelle que, à l'époque de l'instruction des différents dossiers ouverts à sa charge, le requérant a été entendu par la police ou la gendarmerie et a pu, à cette occasion, présenter ses moyens de défense; qu'elle estime que "l'autorité n'est pas tenue d'entendre préalablement l'intéressé lorsque

les faits sur la base desquels la mesure prévue est envisagée, sont susceptibles d'une constatation simple et directe de l'autorité", dans ce cas, l'audition de l'intéressé ne pouvant apporter aucun éclaircissement"; qu'elle soutient que la fréquence et la régularité avec lesquelles le requérant a été impliqué dans des affaires répressives bien connues de lui, constituaient un fait susceptible de constatation directe et simple, qu'elles ont conduit le Ministre de la Justice à émettre un avis défavorable, et le Ministre de l'Intérieur à prendre la décision attaquée, et que l'audition du requérant n'aurait apporté aucun nouvel éclaircissement, même s'il contestait ou donnait une version différente des actes eux-mêmes qui lui étaient reprochés;

Considérant que, comme déjà rappelé dans l'arrêt n° 64.242 du 29 janvier 1997, avant de prendre une décision grave et défavorable fondée sur le comportement personnel d'un administré, l'autorité doit à tout le moins l'informer de la teneur des griefs retenus à son encontre et lui donner l'occasion de s'en expliquer;

Considérant que le refus ici attaqué constitue bien une telle décision grave et défavorable fondée sur le comportement personnel du requérant, puisqu'il remet en cause une activité professionnelle exercée depuis plusieurs années, et qu'il se fonde sur son comportement; que, partant, le requérant aurait dû être informé du refus envisagé par la partie adverse et de ses motifs, et pouvoir faire valoir son point de vue à ces divers égards; que, s'il a été entendu par les services de police à propos des faits qui ont donné lieu à l'ouverture des diverses informations pénales, il ne l'a pas été notamment sur l'opportunité de décider du refus ici attaqué; que, pour le surplus, c'est faire bien peu de cas des droits de la défense que de considérer a priori qu'une audition de l'intéressé n'aurait servi à rien et que la seule addition de faits, pourtant contestés et classés sans suite, suffit à cataloguer quelqu'un comme présentant un "défaut sérieux de fiabilité morale et professionnelle"; que le moyen est à nouveau fondé,

D E C I D E :

Article 1er :

Est annulé l'arrêté pris le 22 avril 1998 par le Ministre de l'Intérieur qui refuse à Paul ZELPHATI l'autorisation d'exercer la profession de détective privé.

Article 2 :

Les dépens, liquidés à la somme de 7.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIème chambre, le vingt-huit novembre deux mille un par

MM.	ANDERSEN,	Président du Conseil d'Etat,
	HANSE,	Conseiller d'Etat,
	LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
	HARMEL,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

R. ANDERSEN.