

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.197 du 27 novembre 2019

A. 221.594/XV-3355

En cause : **BEKIR Denijan**,
ayant élu domicile chez
M^e Louis JADIN, avocat,
chaussée de Waterloo 461
1050 Bruxelles,

contre :

l'État belge,
représenté par le ministre
de la Sécurité et de l'Intérieur,
chargé du Commerce extérieur,
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 le 20 février 2017, Denijan BEKIR sollicite, d'une part, la suspension de l'exécution de "la décision du 21/12/2017 [lire : du 21/12/2016] [lui refusant] une carte d'identification pour exercer des activités de gardiennage prise pour l'État belge par le Ministre en charge du Service Public Fédéral Intérieur, en sa Direction générale Sécurité et Prévention, en sa Direction Sécurité Privée, représenté par le Directeur Général [...]" et, d'autre part, l'annulation de la même décision.

Le requérant sollicite également, dans la même requête, l'octroi d'une indemnité réparatrice.

II. Procédure

Un arrêt n° 240.306 du 22 décembre 2017 a ordonné la suspension de l'exécution de l'acte attaqué et a réservé les dépens.

Un arrêt n° 243.553 du 30 janvier 2019 a annulé l'acte attaqué, a ordonné la réouverture des débats à propos de la demande d'indemnité réparatrice et a liquidé les dépens relatifs au recours en suspension et au recours en annulation.

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

M. Eric THIBAUT, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 25/3 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 29 octobre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 novembre 2019 à 9 heures 30.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, président de chambre, a fait rapport.

M^e Florence MATTHIS, *loco* M^e Bernard RENSON, avocat, comparissant pour la partie adverse, a été entendue en ses observations.

M. Eric THIBAUT, auditeur général adjoint, 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. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 240.306, précité. Il y a lieu de s'y référer.

Le 29 avril 2019, les services de la partie adverse ont informé le requérant d'une nouvelle décision de refus d'obtention de sa carte d'identification prise sur la base de l'article 61, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière. Cette décision se fonde sur la condamnation du requérant, prononcée par le Tribunal correctionnel d'Anvers le 21 avril 2010, à une peine de travail de 180 heures pour des faits de coups et blessures volontaires. Aucun recours en annulation n'a été introduit contre cette nouvelle décision qui est ainsi devenue définitive.

IV. Exposé du préjudice

IV.1. Thèses des parties

Dans sa requête en annulation, le requérant indique qu'il postule une indemnisation matérielle à hauteur du montant total des rémunérations dont il a été privé entre le jour de la décision qui a été annulée par l'arrêt 243.553, précité, et sa réintégration au sein de l'entreprise SECURITAS S.A., ainsi que la réparation d'un dommage moral estimé *ex aequo et bono* à 25.000 euros, "l'ignorance crasse dont l'administration a fait preuve lui ayant apporté sans cause blâme et déconsidération dans un milieu de travail dans lequel il a œuvré plus de cinq mois dans l'estime et le respect".

Après un rappel du contexte législatif de l'article 11bis des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la partie adverse expose que l'arrêt n° 243.553, précité, a certes annulé l'acte attaqué mais que cet élément n'est pas déterminant car ce n'est pas l'annulation de l'acte qui ouvre le droit à une indemnité réparatrice mais bien le constat d'illégalité, que le texte de la loi évoque le préjudice subi du fait de l'illégalité de l'acte et non de l'acte illégal, que la jurisprudence du Conseil d'État a évolué, et que, au regard de l'arrêt n° 244.036 du 27 mars 2019, le constat d'illégalité qui a été posé dans l'arrêt n° 243.553, précité, n'est plus d'actualité et qu'aucune illégalité ne peut plus être démontrée par le requérant.

Pour ce qui concerne le préjudice, la partie adverse expose qu'un dommage fondé sur la base d'hypothèses fortement marquées par l'aléa, voire par la spéculation, ne présente pas les caractères requis pour pouvoir faire l'objet d'une indemnisation sur la base de l'article 11bis, précité. À son estime, le requérant se prévaut en l'espèce d'un dommage incertain. Elle ajoute que la perte d'une chance peut constituer un dommage qui, si le lien de causalité avec la faute reprochée à la partie adverse est établi, peut ouvrir le droit à une indemnité. Si le dommage est d'avoir perdu l'occasion de recevoir une carte d'identification d'agent de gardiennage, encore faut-il, selon elle, que le requérant établisse *in concreto* l'existence de cette perte d'une chance et démontre qu'il aurait reçu une carte d'identification d'agent de gardiennage lui permettant d'exercer cette fonction auprès de la société SECURITAS S.A. Or, elle souligne qu'elle n'a jamais délivré pareille carte au requérant et que, s'il a exercé cette activité, c'était en toute illégalité. Elle considère que la perte d'une chance doit être certaine et qu'il est aujourd'hui établi que le requérant ne peut pas recevoir une carte d'identification d'agent de gardiennage dès lors qu'il ne satisfait pas aux conditions d'exercice visées par l'article 61, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 2 octobre 2017, précitée, en raison

de sa condamnation par le Tribunal correctionnel d'Anvers, le 21 avril 2010, à une peine de travail de 180 heures pour des faits de coups et blessures volontaires. Elle précise que la nouvelle décision prise le 29 avril 2019 constate que le requérant ne satisfait pas à la condition d'exercice fixée à cet article, de sorte qu'aucune carte d'identification pour l'exercice d'activités de gardiennage ne peut lui être délivrée et qu'il lui est également interdit d'exercer une quelconque fonction dirigeante, exécutive, administrative ou logistique au sein du secteur de la sécurité privée ou particulière. Elle en conclut que le requérant ne peut dès lors pas avoir subi un quelconque préjudice, tant matériel que moral, du fait de la perte d'une chance qu'il pourrait alléguer en raison de l'annulation de l'acte attaqué puisque cette perte est équivalente à zéro. Elle prétend également que toute l'argumentation du requérant et ses prétentions actuelles ne reposent, en réalité, que sur ses seules allégations ou supputations et qu'un dommage hypothétique n'est pas indemnisable. Elle observe encore qu'à supposer même que la perte d'une chance puisse être indemnisable, *quod non*, le préjudice matériel indemnisable ne peut consister dans la perte de la totalité des avantages rémunératoires supplémentaires qui auraient été perçus, qu'aucune information n'étant, par ailleurs, fournie par le requérant sur sa situation actuelle et sur sa situation au sein de la société SECURITAS S.A. depuis l'introduction de son recours. Elle explique qu'aucun dossier de pièces n'a été déposé à l'appui de la requête de sorte qu'il est impossible d'évaluer un quelconque préjudice.

Quant à l'indemnisation d'un préjudice moral, évalué à 25.000 euros, elle estime que ce dommage n'est pas justifié au vu de la jurisprudence actuelle du Conseil d'État, dès lors que le refus de la carte d'identification repose sur des motifs admissibles. Elle répète que le requérant n'a jamais reçu de carte d'identification d'agent de gardiennage et que, s'il a exercé cette activité, c'était en toute illégalité en telle sorte que son dommage moral résulte d'une situation illégale, dont il ne pourrait retirer aucun bénéfice ou avantage.

Enfin, quant au lien de causalité, elle considère que celui-ci fait défaut en l'espèce, la jurisprudence du Conseil d'État découlant de l'arrêt n° 244.036, précité, ayant clairement rompu ce lien causal.

En réplique, le requérant fait valoir que, le Conseil d'État ayant annulé la décision attaquée, il est vain "d'ergoter" sur le caractère illégal de celle-ci puisque, si elle n'avait pas été illégale, elle n'aurait manifestement pas été annulée. À son estime, lorsque la partie adverse conteste le bien-fondé de l'annulation, elle se trompe de procédure car elle "n'a pas fait usage de son droit d'interjeter appel" contre l'arrêt n° 243.553, précité. Il observe que la partie adverse ne conteste pas le

licenciement brutal dont il a souffert mais s'abstient d'en évoquer l'existence, que "la partie adverse nage dans l'absurde", que les agents de gardiennage acceptés avant la publication de la loi du 2 octobre 2017, précitée, n'ont pas été licenciés sur le tas à défaut de "remplir la condition" et n'ont d'ailleurs pas dû rembourser les salaires perçus depuis leur engagement. Pour ce qui concerne le lien de causalité avec la décision annulée, il indique qu'il a bien été licencié et qu'il a connu les affres du chômage ainsi qu'une réduction brutale de son niveau de vie familiale. Il revendique ainsi une réparation *ex aequo et bono* de 25.000 euros, majorée de 25.000 euros du fait de l'obstination de l'État belge refusant de reconnaître le dommage causé par la légèreté de ses fonctionnaires.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse réitère pour l'essentiel ses arguments.

IV.2. Appréciation

L'article 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État soumet l'octroi d'une indemnité réparatrice à plusieurs conditions, la première étant la constatation d'une illégalité de l'acte attaqué, la deuxième, l'existence d'un préjudice, la troisième, l'existence d'un lien de causalité entre l'illégalité constatée et le préjudice allégué, et la quatrième, la détermination du préjudice indemnisable.

Lorsque le Conseil d'État examine le bien-fondé d'une demande d'indemnité réparatrice, il ne peut remettre en cause l'autorité de la chose jugée de l'arrêt d'annulation et doit s'en tenir à l'illégalité qui a été jugée par cet arrêt. Dès lors que le requérant a obtenu un arrêt d'annulation constatant l'illégalité de l'acte en cause, il n'y a plus lieu, au stade de la demande d'indemnité réparatrice, de se prononcer sur la question de l'intérêt à l'annulation.

La circonstance qu'une jurisprudence ultérieure, illustrée par l'arrêt n° 244.036, précité, soit intervenue, n'a pas pour effet que l'arrêt du 30 janvier 2019 qui a prononcé, en l'espèce, l'annulation de l'acte attaqué, ne serait pas revêtu de l'autorité de chose jugée nécessaire au constat de l'illégalité relevée. À suivre la partie adverse, il ne serait pas possible de statuer sur une demande d'indemnité réparatrice dans l'attente d'une éventuelle modification de la jurisprudence du Conseil d'État, ce qui évidemment n'est pas l'objectif de l'article 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État dont l'alinéa 2 prescrit de statuer dans les douze mois qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité.

Quant au préjudice subi par le requérant, il tient dans la cessation des activités de gardiennage soumises à autorisation.

Il y a lieu de relever que ces activités ne peuvent débuter qu'après l'octroi de l'autorisation administrative de les exercer. Ainsi, le requérant ne peut avoir été engagé par SECURITAS S.A. pour des activités soumises à autorisation administrative sans avoir obtenu au préalable une telle autorisation.

Dans la mesure où le requérant aurait néanmoins exercé de telles activités sans autorisation préalable, le préjudice encouru est un préjudice illégitime et donc non indemnisable.

Par ailleurs, le requérant ne dépose aucune pièce relative à son licenciement par SECURITAS S.A. dont on ne connaît pas les motifs, ou à son inscription comme demandeur d'emploi, ni encore de fiches de traitement le rémunérant pour la période entre la demande d'autorisation et le refus d'autorisation, permettant d'évaluer son préjudice financier éventuel.

Le préjudice ne peut s'analyser comme la perte d'une rémunération mais bien comme la perte d'une chance d'obtenir une autorisation administrative permettant l'exercice de certaines activités de gardiennage. Lorsque le préjudice consiste en la perte d'une chance d'obtenir un avantage espéré, ce préjudice est certain lorsque la perte, en relation causale avec l'illégalité, porte sur un avantage probable.

En l'espèce, comme déjà souligné, le requérant n'a déposé aucune pièce permettant d'évaluer l'avantage probable (par exemple, la différence de traitement entre un travailleur "ordinaire" de SECURITAS S.A. et un travailleur disposant d'une autorisation administrative d'exercer des activités de gardiennage) dont il aurait été privé par l'acte attaqué.

Quant à son préjudice moral qu'il évalue à 25.000 euros, il ne fournit aucune explication concrète de ce montant.

Ce préjudice doit être examiné au regard de l'exercice légal de la profession d'agent de gardiennage. En effet, puisque les activités de gardiennage ne peuvent être exercées qu'après l'octroi d'une autorisation, il ne peut y avoir de préjudice moral indemnisable dans le chef de celui qui est contraint de cesser d'exercer une profession effectuée en violation de la loi.

Le préjudice moral lié à la perte d'une chance s'entend du préjudice subi du fait d'avoir été privé de l'espoir d'être nommé au poste litigieux convoité, le requérant devant cependant faire état de circonstances particulières qui justifieraient une indemnisation pécuniaire complémentaire en plus de la réparation morale qui résulte de l'arrêt d'annulation ou du constat d'illégalité.

Le préjudice moral est donc, en réalité, lié au refus d'une autorisation administrative préalable et est, sauf circonstance concrète, adéquatement réparé par l'arrêt d'annulation.

Enfin, l'octroi d'une indemnité réparatrice n'a pas pour objet de sanctionner l'attitude que la partie requérante impute à la partie adverse et à ses fonctionnaires, attitude qui, selon elle, mériterait une sanction financière.

Dès lors que les éléments permettant d'évaluer le préjudice matériel subi font défaut, il n'y a pas lieu d'examiner le lien de causalité, d'autant plus qu'en ne poursuivant pas l'annulation de la nouvelle décision de refus d'octroi d'une carte d'identification, le requérant se prive de la possibilité d'exercer la profession convoitée.

En conséquence, il n'y a pas lieu d'octroyer une indemnité réparatrice au requérant.

V. Indemnité de procédure

Dans sa requête initiale, le requérant demande le paiement d'une indemnité de procédure de 3.150 euros.

Dans le mémoire en réplique sur la demande d'indemnité réparatrice, le requérant sollicite l'octroi d'une indemnité de procédure de 3.000 euros ainsi que des "frais et dépens" chiffrés à 3.150 euros.

L'arrêt prononçant l'annulation de la décision attaquée a octroyé au requérant une indemnité de procédure de 700 euros.

Dans la présente procédure relative à l'octroi d'une indemnité réparatrice, le requérant doit être considéré comme la partie succombante, n'obtenant pas gain de cause. Il n'y a en conséquence pas lieu de faire droit à sa demande.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse demande une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge du requérant. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La demande d'indemnité réparatrice est rejetée.

Article 2.

Le requérant supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-sept novembre deux mille dix-neuf, par :

Pascale VANDERNACHT,	président de chambre,
Diane DÉOM,	conseiller d'État,
Marc JOASSART,	conseiller d'État,
Frédéric QUINTIN,	greffier assumé

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN

Pascale VANDERNACHT