

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 247.783 du 12 juin 2020

A. 229.683/XV-4.277

En cause : **MUBIANGATA Mbo**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Gérald HORNE, avocat,
 rue Joseph Wettinck 24/1
 4101 Jemeppe.

contre :

l'État belge,
représenté par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 décembre 2019, Mbo Mubiangata demande, d'une part, la suspension de l'exécution de la décision du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur du 3 octobre 2019 de procéder, en application de l'article 85 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, au retrait de sa carte d'identification d'agent de gardiennage et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Conformément à l'article 3 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite, prorogé par les arrêtés royaux du 4 et du 18 mai 2020, les parties ont été invitées, par un courriel du 6 mai 2020 à marquer leur accord sur

la poursuite de la procédure sans audience publique. Le rapport leur a été notifié par le même courriel.

Par un courriel du 12 mai 2020, M. Michel Lessay, attaché, représentant la partie adverse, a indiqué que celle-ci ne marquait pas son accord pour que l'affaire soit traitée sans audience publique.

Par un courriel du 20 mai 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 juin 2020.

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

M^e Gérald Horne, avocat, comparaisant pour le requérant, et M^{me} Nathalie Puissant, attaché juriste, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

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

Conformément à l'article 5 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020, précité, toutes les notifications et communications du Conseil d'État sont faites par la voie électronique en vertu des mesures prises par le gouvernement dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19.

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 exerce la profession d'agent de gardiennage. Il est titulaire d'une carte d'identification, valable jusqu'au 7 octobre 2018, qui lui permet l'exercice de cette activité pour le compte de l'Intercommunale de Soins spécialisés de Liège.

2. Le 31 juillet 2018, cette intercommunale sollicite, auprès de la partie adverse, le renouvellement de la carte d'identification du requérant.

3. Le 13 août 2018, un agent de la partie adverse formule, s'agissant du requérant, une « demande d'enquête relative aux conditions de sécurité » sur la base des articles 65 et suivants de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière.

4. Cette demande est adressée au Procureur du Roi de Liège par une télécopie du même jour. Il y est fait état de ce que le requérant est connu de cet office, pour des faits relatés dans un procès-verbal.

5. Par un courrier recommandé du 14 août 2018, la partie adverse informe le requérant que la demande de renouvellement de sa carte d'agent de gardiennage est retardée en raison de l'enquête de sécurité en cours, un renouvellement provisoire de sa carte lui étant accordé dans l'attente d'une décision définitive.

6. La demande adressée au Procureur du Roi de Liège est réitérée par une télécopie du 12 mars 2019.

7. Par un courrier électronique du 28 mars 2019, le Procureur du Roi de Liège transmet à la partie adverse un dossier comportant plusieurs procès-verbaux relatifs à des faits commis le 8 juin 2016, dans lesquels le requérant est impliqué et qui consistent en une dispute entre automobilistes.

8. En réponse à une demande formulée par la partie adverse par un courrier électronique du 10 avril 2019, le Procureur du Roi de Liège informe la partie adverse, le jour même, que le dossier précité a fait l'objet d'un classement sans suite.

9. Le 17 mai 2019, un agent de la partie adverse rédige un « rapport d'enquête sur les conditions de sécurité » relatif au requérant, sur la base de l'article 70 de la loi du 2 octobre 2017, précitée. Ce rapport, qui comporte une page, contient un bref résumé des faits dont il est question dans le dossier pénal précité.

10. Le 20 mai 2019, la commission d'enquêtes sur les conditions de sécurité émet, en vertu de l'article 16, § 7, de l'arrêté royal du 26 septembre 2005 relatif aux modalités en matière d'octroi, de durée de validité, de refus et de destruction de la carte d'identification et à la procédure en matière d'enquêtes sur les conditions de sécurité, l'avis, donné sur la base de ce rapport, que le requérant « ne satisfait plus aux conditions de sécurité fixées par la loi et qu'une procédure de

rétention ou de retrait de sa carte doit être initiée ». Cet avis se présente sous la forme d'une case cochée au regard d'une mention préédigée.

11. Par un courrier recommandé du 27 juin 2019, le requérant est informé de la teneur de l'avis précité de la commission d'enquêtes sur les conditions de sécurité, des éléments du dossier sur lesquels cet avis se fonde, et qu'il est envisagé de procéder au retrait de sa carte d'identification d'agent de gardiennage. Le requérant est également informé de la possibilité de consulter son dossier et de faire valoir ses moyens de défense.

12. Par un courrier recommandé du 24 juillet 2019, le requérant est convoqué pour être entendu le 2 septembre 2019.

13. Cette audition se déroule à la date prévue et donne lieu à la rédaction d'un procès-verbal. Le même jour, le conseil du requérant dépose une « note de plaidoirie » à l'attention de la partie adverse.

14. Le 3 septembre 2019, le responsable du service interne de gardiennage dans lequel travaille le requérant adresse à la partie adverse un courrier électronique dans lequel il fait état des qualités de ce dernier.

15. Le 6 septembre 2019, l'avocat du requérant communique des pièces à la partie adverse : une composition de ménage, ainsi que les deux dernières évaluations de son employeur.

16. Par une lettre du 3 octobre 2019, accompagnée d'une motivation de cinq pages, le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur décide de procéder, « en application de l'article 85 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, au retrait de [la] carte d'identification d'agent de gardiennage [du requérant] ».

Il s'agit de l'acte attaqué qui a été notifié par un envoi recommandé le jour même.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, §1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de

traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Exposé de l'urgence

V.1. Thèses des parties

Le requérant souligne que l'exécution de l'acte attaqué l'empêche d'exercer sa profession d'agent de gardiennage. Il précise que son employeur l'a affecté à une autre fonction que celle d'agent de gardiennage, que cette situation est cependant temporaire et risque de prendre fin à tout moment, car elle s'inscrit dans le cadre du remplacement d'une personne en congé de maladie, très proche de l'âge de la pension. Il mentionne qu'eu égard à son âge (54 ans), sa formation, son passé professionnel et la conjoncture économique, il lui est difficile de trouver un autre emploi. Il expose sa situation familiale (marié et père de trois enfants âgés de 16 à 21 ans) et indique que les revenus de son épouse (agent d'entretien) ne suffiraient pas à faire face aux besoins du ménage. Il précise que son fils aîné est inscrit en deuxième année de l'enseignement supérieur et nourrit l'espoir de suivre un master. Il estime que l'exécution de l'acte attaqué est aussi de nature à porter atteinte à son honneur et à sa réputation et cite un arrêt du Conseil d'État à l'appui de son argumentation.

La partie adverse cite des arrêts du Conseil d'État, relatifs à la notion d'« urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation », et soutient que les considérations formulées dans la demande de suspension ne méritent aucunement d'être vues comme la démonstration concrète ou la preuve de ce qu'il existerait une telle urgence à statuer. Elle relève notamment que « l'exposé du préjudice [...] se limite à une affirmation générale qui n'est étayée par aucun fait concret ni illustrée par aucun document probant ». Elle ajoute que le requérant n'est pas sans travail, son « employeur [...] a eu la bienveillance de le placer dans une fonction d'accueil dans le cadre d'un remplacement d'une personne malade » et que son épouse « est occupée par le même employeur en qualité de femme d'entretien ». Elle en déduit qu'il n'existe pas de péril imminent justifiant de l'urgence.

Elle fait aussi valoir que le requérant est à la source du préjudice moral qu'il dit subir, dès lors que c'est de par son propre comportement qu'il s'est placé dans la situation de ne plus pouvoir exercer la profession d'agent de gardiennage, eu égard aux conditions établies dans la loi du 2 octobre 2017, précitée. Elle y voit également la cause d'une absence d'urgence à statuer.

V.2. Appréciation

L'article 8, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État dispose que la demande de suspension contient un exposé des faits qui, selon le requérant, justifie l'urgence de la suspension demandée. La charge de la preuve de l'urgence pèse ainsi sur le requérant.

Pour l'interprétation de la notion d'« urgence », les travaux préparatoires de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État renvoient à la jurisprudence judiciaire en matière de référé (Doc. parl. Sénat, session 2012-2013, n° 5-2277/1, pages 5 et 13). On y lit notamment ce qui suit :

« La notion de l'urgence est [...] une notion évolutive qu'il convient de mettre en rapport avec le délai habituel de traitement des affaires en annulation. L'urgence sera établie si le requérant ne peut souffrir d'attendre l'issue d'une telle procédure pour obtenir sa décision, sous peine de se trouver dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles ».

La condition de l'urgence présente dès lors trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée.

Si la perte d'un emploi est de nature à avoir des conséquences importantes sur la situation économique d'une personne encore faut-il qu'elle démontre que cette circonstance porte atteinte de manière irréversible à ses intérêts.

En l'espèce, la décision attaquée a pour effet d'empêcher le requérant d'exercer la profession qui est la sienne depuis de nombreuses années. Par ailleurs, comme il le précise dans sa requête, l'emploi qu'il occupe aujourd'hui est temporaire et il n'est donc pas certain qu'il pourra, vu son âge, en retrouver un rapidement. Par ailleurs, même s'il ne produit pas de pièces quant aux ressources de son ménage, il n'est pas difficile de comprendre que son épouse ne sera pas en mesure d'assurer seule les besoins de sa famille, avec des enfants encore aux études. Enfin, au vu des évaluations positives qu'il a reçues de son employeur, l'acte attaqué est de nature à porter préjudice à sa réputation et à ne pas faciliter sa réhabilitation professionnelle.

Il s'ensuit qu'il existe bien une urgence à statuer.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la violation du principe du délai raisonnable.

Le requérant explique que les faits qui justifient l'acte attaqué datent du 8 juin 2016. Selon lui, ces faits ont été portés immédiatement à la connaissance de la partie adverse par son employeur. Il relève que ce n'est que le 13 août 2018 que la partie adverse s'est adressée aux services du Parquet de Liège, dans le cadre d'une enquête relative aux conditions de sécurité, le concernant. Il constate également qu'en l'absence de réponse du parquet précité, ce n'est que le 12 mars 2019 que la partie adverse a adressé un courrier de rappel à cet office. Il considère, au vu de cette chronologie, que le principe général invoqué dans son moyen a été méconnu. Il décompose, par ailleurs, les différentes étapes de la procédure qui a été suivie ensuite.

Par ailleurs, il indique qu'alors que la commission d'enquête sur les conditions de sécurité a donné un avis le 20 mai 2019, ce n'est que le 27 juin 2019, plus d'un mois plus tard, qu'il a été informé de cet avis. Il y voit une autre cause de dépassement du délai raisonnable. Il mentionne encore que, le 24 juillet 2019, il a été convoqué pour une audition le 2 septembre 2019, et que, à la suite de son audition, la décision attaquée ne lui a été notifiée que le 3 novembre suivant.

Dans sa note d'observations, la partie adverse rappelle la teneur du principe du délai raisonnable. Selon la doctrine, elle note que le respect de ce principe s'apprécie *in concreto*, « en tenant compte de la complexité du dossier, de l'attitude de l'administration et de celle de l'administré, ou encore de la possibilité pour l'administration de disposer de tous les éléments de fait, renseignements et avis lui permettant de prendre sa décision en connaissance de cause ».

Elle fait ainsi valoir que, dans le cadre de la procédure d'examen d'une demande d'octroi ou de renouvellement d'une carte d'identification d'agent de gardiennage, elle n'est pas maîtresse de toutes les étapes, étant à certains égards dépendante de plusieurs autres services compétents pour recueillir les informations utiles. Elle estime qu'elle a agi, en l'espèce, avec la célérité requise, à toutes les étapes de la procédure, eu égard au volume des demandes qu'elle reçoit et de sa

dépendance des autres services intervenants. Elle en conclut que le délai de traitement du dossier du requérant est tout à fait raisonnable.

VI.2. Appréciation

Le destinataire d'un acte administratif qui a pour objet de le sanctionner ou de prendre une mesure grave à son encontre, doit être fixé sur le sort que lui réserve l'autorité administrative dans un délai raisonnable.

Le caractère raisonnable d'une procédure doit s'apprécier au regard des circonstances de la cause, de la nature de l'affaire, du comportement de la personne concernée par la procédure menée et de celui de l'autorité.

En fonction de ces éléments, il y a lieu de constater que les faits reprochés au requérant se sont déroulés au mois de juin 2016 et que le 13 août 2018, les services de la partie adverse ont eu connaissance de l'existence d'un procès-verbal relatif au requérant et ont interpellé l'office du Procureur du Roi de Liège pour obtenir une copie dudit procès-verbal. En l'absence de réponse du Procureur du Roi, les services de la partie adverse ont adressé un rappel, le 12 mars 2019, soit sept mois plus tard.

Si l'écoulement d'un délai ne peut, en principe, être reproché à une autorité administrative lorsqu'il est dû à l'absence de réaction d'une autre autorité à une demande qu'elle lui a adressée, il lui appartient toutefois de veiller à ce que les procédures qu'elle entend mener se déroulent dans un délai raisonnable et de prendre ainsi les mesures qui s'imposent pour que ce délai soit respecté. L'absence de réponse du Procureur du Roi de Liège à la demande formulée le 13 août 2018, aurait dû conduire la partie adverse à lui adresser un courrier de rappel bien plus tôt que le 12 mars 2019.

Il s'ensuit que la procédure qui a mené au retrait de la carte d'identification du requérant a méconnu le principe général du respect du délai raisonnable.

Le premier moyen est jugé sérieux, à ce stade de la procédure.

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

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

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de la décision du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur du 3 octobre 2019 de procéder, en application de l'article 85 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, au retrait de la carte d'identification d'agent de gardiennage de Mbo Mubiangata, est ordonnée.

Article 2.

Le présent arrêt sera notifié aux parties par courriel, avec accusé de réception.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé par la XV^e chambre siégeant en référé, le 12 juin 2020,
par :

Pascale Vandernacht,	président de chambre,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
--------------	---------------

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht