

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

n° 251.283 du 16 juillet 2021

A. 232.941/XV-4685

En cause : **KHANCHARA** Najm,
ayant élu domicile chez
M^e Kenneth-Eddy KIAKU, avocat,
avenue Louise, 230,
1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge,
représenté par le Ministre de l'Intérieur,
des Réformes institutionnelles
et du Renouveau démocratique,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
avenue de l'Armée, 10,
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 février 2021, Najm Khanchara demande, d'une part, la suspension de l'exécution de la « décision rendue en date du 15 décembre 2020, estimant qu'il doit être procédé, en application de l'article 85 de la loi du 2 octobre 2017 règlementant la sécurité privée et particulière, au retrait de la carte d'identification d'agent de gardiennage du requérant, laquelle fut renouvelée le 28 mai 2019 et valable jusqu'au 26 novembre 2023 » et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

Par cette même requête, le requérant demande également une indemnité réparatrice de 10.400 euros, augmentée des intérêts calculés au taux légal.

II. Procédure

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

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur 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.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 4 juin 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 juin 2021.

M^{me} Élisabeth Willemart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Kenneth-Eddy Kiaku, avocat, comparaisant pour le requérant, et M^e Florence Matthis, *loco* M^e Bernard Renson, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur, a été entendue en son avis contraire.

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 était détenteur d'une carte d'identification d'agent de gardiennage pour l'entreprise Securitas SA, valable jusqu'au 3 février 2019.

2. Le 26 novembre 2018, Securitas SA en demande le renouvellement.

3. Une enquête de sécurité est ouverte le 7 décembre 2018.

Le même jour, un courrier recommandé est adressé au requérant, lui indiquant que sa carte d'identification est renouvelée provisoirement, conformément à l'article 78, alinéa 2, de la loi du 2 octobre 2017 règlementant la sécurité privée et particulière, dans l'attente de la décision définitive qui sera prise au terme de l'enquête. Il est précisé que la délivrance de cette carte n'emporte aucun jugement ou avis sur le fait que le requérant satisfait ou non aux conditions de sécurité et au profil déterminé à l'article 61, 6°, de la loi précitée.

4. Par une télécopie du 18 décembre 2018, la partie adverse demande au Parquet du Procureur du Roi de Bruxelles des informations et documents concernant le requérant, à savoir la « fiche casier », les procès-verbaux classés sans suite, les dossiers qui font l'objet d'une information ou d'une instruction, les pièces relatives au renvoi ou à la citation de l'intéressé devant le tribunal, les dossiers dans lesquels il y a eu un jugement ou un arrêt, ainsi que tout autre élément à charge ou à décharge utile concernant l'intéressé.

Il est précisé que l'enquête sur les conditions de sécurité est notamment motivée parce que le requérant est connu pour des procès-verbaux BR.43.LL.138761-14 et BR.43.LL.025857-16 « susceptibles de contenir des renseignements utiles pour l'appréciation des conditions de sécurité ».

5. Le 21 décembre 2018, le Parquet transmet à la partie adverse l'extrait de casier judiciaire vierge du requérant et la copie d'un jugement relatif à une infraction de roulage.

Le 3 janvier 2019, le Parquet transmet la copie du dossier BR.43.LL.025857-16 classé sans suite pour « raison prétorienne » et du dossier BR.43.LL.156767-10, classé sans suite pour « charges insuffisantes ».

Le 19 mars 2019, le Parquet transmet encore la copie du dossier BR.43.LL.138761-14, classé sans suite en raison du « comportement de la victime ».

6. Le 23 avril 2020, un rapport d'enquête sur les conditions de sécurité est établi. Il comporte 3 pages synthétisant les quatre dossiers transmis par le Parquet.

Le 27 avril 2020, la commission d'enquêtes sur les conditions de sécurité donne son avis, estimant que le requérant ne répond plus au profil fixé par la loi et suggérant d'initier une procédure visant au refus de sa carte d'identification d'agent de gardiennage.

7. Le 14 mai 2020, la partie adverse adresse un courrier recommandé au requérant l'informant qu'il est envisagé de procéder au retrait de sa carte d'identification portant le numéro 10109440, délivrée par l'entreprise de gardiennage Securitas SA, valable jusqu'au 26 novembre 2023, parce que l'enquête qui a été effectuée par les services de police à la demande des fonctionnaires désignés par la Ministre, a révélé « un certain nombre de renseignements de nature judiciaire et administrative ainsi que des données professionnelles qui sont

d'importance dans le cadre de l'appréciation des conditions de sécurité visées à l'article 61, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi précitée ». Le requérant est informé de la possibilité de prendre connaissance de son dossier administratif, d'en recevoir une copie et de faire connaître ses moyens de défense.

8. Le requérant ne consulte pas son dossier administratif mais adresse ses moyens de défense le 13 juin 2020.

9. Par une lettre recommandée du 8 septembre 2020, le requérant est convoqué pour être entendu le 6 octobre 2020.

Par un courriel du 5 octobre 2020, l'audition est remise au 27 octobre, à la demande du conseil du requérant.

Le 27 octobre 2020, un procès-verbal d'audition du requérant est dressé.

10. Par un courrier recommandé du 15 décembre 2020, la partie adverse informe le requérant qu'il ne répond pas au profil fixé à l'article 64, qu'il ne satisfait donc plus à la condition visée à l'article 61, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi du 2 octobre 2017, précitée, et que la carte d'identification pour l'entreprise Securitas SA lui est, dès lors, retirée.

Il s'agit de l'acte attaqué.

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. Argumentation des parties

Dans sa requête, le requérant fait valoir ce qu'il suit :

« Considérant, quant au risque de préjudice grave et difficilement réparable, que le requérant expose que l'acte attaqué va l'empêcher de travailler, que le retrait de sa carte d'identification va l'empêcher de travailler dans le secteur du gardiennage en général pour lequel il s'était pourtant formé, que la décision

attaquée le confine, dans l'intervalle, à une situation économique précaire retentissant sur ses conditions de vie, que ce préjudice est reconnu par la jurisprudence comme étant un risque de préjudice grave difficilement réparable et qu'un arrêt de suspension serait de nature à inciter la partie adverse à revoir sa décision.

Considérant que le requérant remplit les conditions objectives de formation imposées pour l'exercice de la profession d'agent de gardiennage, et qu'il disposait d'un travail et d'un revenu ; qu'il n'est pas allégué qu'il aurait d'autres sources de revenus que cette activité; qu'un arrêt de suspension est de nature à inciter la partie adverse à revoir sa position, puisque, le motif de refus invoqué dans l'acte attaqué paraît illégal; que le risque de préjudice grave et difficilement réparable est établi ».

Dans sa note d'observations, la partie adverse objecte que la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État a remplacé la condition de « préjudice grave difficilement réparable » par la notion d'« urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation ». Elle rappelle que la condition d'urgence présente trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Elle souligne qu'il appartient au requérant d'avancer, dans sa requête, des arguments concrètement étayés, permettant au Conseil d'État de constater une atteinte à ses intérêts légitimes ne lui permettant pas d'attendre le sort de la procédure au fond et qu'il doit non seulement brosser un tableau complet de sa situation mais aussi soutenir son argumentation par des pièces justificatives adéquates. Selon elle, « le simple constat de la perte de sa rémunération ne saurait suffire à démontrer que l'absence de suspension de l'exécution de la décision attaquée entraînerait nécessairement les graves conséquences que la requête dépeint ».

En l'espèce, elle relève que le requérant fait uniquement référence à l'existence d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable pour justifier la nécessité qu'un arrêt de suspension intervienne pour « inciter la partie adverse à revoir sa décision ». Elle estime qu'en invoquant une notion qui n'est plus prévue par l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le requérant n'établit pas que son affaire présente une urgence incompatible avec son traitement en annulation.

Elle relève ensuite que le requérant fait état que « l'acte attaqué va l'empêcher de travailler dans le secteur du gardiennage en général pour lequel il s'était pourtant formé » et que « la décision attaquée le confine, dans l'intervalle, à une situation économique précaire retentissant sur ses conditions de vie ». Selon elle, l'urgence ne peut pas résulter de la simple affirmation que le requérant serait dans l'impossibilité de travailler dans le secteur du gardiennage en général. Elle rappelle que, selon la jurisprudence du Conseil d'État, la démonstration de l'urgence

« ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales, mais elle doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner ». Elle cite également la jurisprudence selon laquelle « en ce qui concerne l'incidence de l'exécution de la décision attaquée sur la situation financière du requérant, il lui appartient de démontrer concrètement en quoi sa situation risque de devenir à ce point précaire dans un avenir proche, qu'il ne puisse plus mener une vie conforme à la dignité humaine. Singulièrement lorsque la demande de suspension est introduite selon la procédure d'extrême urgence, cette démonstration doit être faite à propos des quelque quatre ou cinq mois qui suivent immédiatement la notification de l'acte puisqu'actuellement, tel est généralement le délai, manifestement raisonnable, dans lequel le Conseil d'État est en mesure de traiter des dossiers en fonction publique, en suspension ordinaire ».

Elle constate qu'en l'espèce, « le dossier du requérant est vide de toute pièce probante pouvant éclairer utilement [le] Conseil sur sa situation personnelle, financière et familiale, que ce soit celle existant au moment du dépôt de la requête ou celle des cinq ou six mois à venir » et qu'il ne produit ni le contrat le liant à la société Securitas, ni des documents concernant ses ressources et les charges auxquelles il doit faire face.

V.2. *Appréciation*

L'urgence qui caractérise la procédure de référé ordinaire au sens de l'article 17, § 1^{er}, précité, est établie si le requérant ne peut souffrir d'attendre l'issue d'une procédure en annulation, sous peine de se trouver dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Il revient au requérant d'identifier *ab initio* dans sa requête les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence.

En l'espèce, le requérant fait valoir que « l'acte attaqué va l'empêcher de travailler » et que « le retrait de sa carte d'identification va l'empêcher de travailler dans le secteur du gardiennage en général pour lequel il s'était pourtant formé ».

Le requérant ne dépose pas le contrat qui le lie à la société Securitas SA. Il ressort toutefois du dossier administratif que le requérant était employé par la

société Securitas SA, qui a demandé le renouvellement de sa carte d'identification le 26 novembre 2018.

Il ressort également des pièces déposées par le requérant, et notamment du courrier adressé à la partie adverse le 13 juin 2020, qu'il détient depuis le 7 janvier 2010 une carte d'identification en tant qu'agent de gardiennage et qu'il exerce ses fonctions au sein du cinéma « UGC de Brouckère », notamment, depuis le mois de septembre 2011. Les témoignages annexés à ce courrier confirment qu'au mois de juin 2020, lorsque la partie adverse informe le requérant qu'il est envisagé de procéder au retrait de sa carte d'identification, il est encore employé par la société Securitas et affecté au cinéma « UGC de Brouckère ».

Une décision qui prive le requérant du droit de continuer à exercer l'activité professionnelle à laquelle il s'est formé et qu'il exerce depuis de nombreuses années, lui cause un dommage grave et difficilement réversible, qui ne peut attendre l'issue d'une procédure en annulation.

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

VI. Moyen unique

VI.1. Thèses des parties

Le requérant prend un moyen unique de la « violation du principe général de proportionnalité, principe du raisonnable, erreur manifeste d'appréciation, violation du délai raisonnable, défaut de motivation, violation de l'article 63 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière [et] violation du droit d'accès aux documents administratifs ».

Le moyen est divisé en cinq « branches ».

Dans une troisième branche, le requérant invoque la violation du délai raisonnable. Il indique que la notion de délai raisonnable ne trouve à s'appliquer, par définition, que dans les hypothèses où les délais de prescription ne sont pas encore atteints ou s'il n'y a pas de délai de prescription. Il cite de la doctrine selon laquelle, si l'autorité ne se prononce pas dans un délai raisonnable, sa décision est considérée comme prise par une autorité incompétente *ratione temporis*.

Il relève que le Conseil d'État a considéré, s'agissant d'une décision de retrait ou de suspension éventuelle de l'agrément d'un kinésithérapeute, que le

conseil d'agrément disposait, dès sa saisine, de tous les éléments utiles pour décider s'il y avait lieu pour lui de proposer le retrait ou la suspension de l'agrément.

Il estime que le même raisonnement s'applique en l'espèce. Il souligne que le retrait de sa carte d'identification fait suite à des faits qui remontent à 2016 et que le service compétent disposait, depuis cette date, de tous les éléments utiles pour décider s'il y avait lieu de proposer le retrait de sa carte d'identification.

La partie adverse répond que, contrairement à ce que soutient le requérant, elle ne disposait pas de « tous les éléments utiles pour décider s'il y avait lieu [...] de proposer le retrait de la carte d'identification depuis 2016 ». Elle indique que ce n'est qu'après avoir sollicité, fin 2018, du Parquet du Procureur du Roi de Bruxelles des informations sur le requérant qu'elle a obtenu tous les éléments, dans le courant de l'année 2019. Elle indique que les faits repris dans le rapport d'enquête du 23 avril 2020, lui ont été transmis en deux fois, par des courriers du 3 janvier 2019 et du 14 mars 2019. Selon elle, c'est donc à cette période qu'elle en a pris connaissance, et non en 2016, lors de la commission des faits.

Après avoir rappelé la jurisprudence relative à l'appréciation du caractère raisonnable du délai, elle indique qu'elle n'a été en mesure d'évaluer la situation et de prendre une décision que lorsqu'elle a pu prendre connaissance de l'ensemble des éléments utiles, soit à partir du 23 avril 2020.

À titre surabondant, elle considère que la procédure elle-même n'a pas dépassé le délai raisonnable. Après avoir rappelé la chronologie de la procédure administrative, elle conclut qu'« entre avril 2020 et décembre 2020, force est de constater que les délais n'ont [...] pas excédé les limites du 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 moyen pris de la violation de cette obligation est fondé sur les principes de bonne administration.

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 et de celui de l'autorité. Le délai à prendre en considération commence lorsque l'autorité administrative a la possibilité de disposer de tous les éléments de fait, renseignements et avis qui doivent lui permettre de

statuer en connaissance de cause. Le caractère raisonnable de la durée de la procédure doit s'apprécier non seulement au regard de la durée totale de celle-ci, mais aussi de la diligence avec laquelle l'autorité l'a menée au cours de ses étapes intermédiaires.

En l'espèce, les faits reprochés au requérant se sont déroulés le 5 mars 2016. Il résulte de la demande adressée le 18 décembre 2018 à l'office du Procureur du Roi de Bruxelles, que les services de la partie adverse avaient alors connaissance de l'existence de deux procès-verbaux concernant le requérant, dont le procès-verbal portant la référence BR.43.LL.02857-16.

Le Procureur du Roi a communiqué à la partie adverse quatre dossiers relatifs au requérant, entre le 21 décembre 2018 et le 19 mars 2019. Le dossier relatif au procès-verbal portant la référence BR.43.LL.02857-16, seul retenu pour motiver l'acte attaqué, a été transmis à la partie adverse le 3 janvier 2019.

Le rapport d'enquête sur les conditions de sécurité, qui constitue une synthèse de trois pages des quatre dossiers concernant le requérant, a été établi le 23 avril 2020 et la commission d'enquêtes sur les conditions de sécurité a donné son avis le 27 avril 2020. Le requérant a été informé de l'avis de la Commission le 14 mai 2020. Son audition, initialement planifiée le 6 octobre 2020, a été remise au 27 octobre à sa demande.

L'acte attaqué a finalement été adopté, le 15 décembre 2020, soit près de deux ans après la communication du procès-verbal portant la référence B.R.43.LL.02857-16.

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.

La troisième branche du premier moyen est jugée sérieuse, 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 l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique du 15 décembre 2020 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 Najm Khanchara, est ordonnée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le 16 juillet 2021, par :

Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Élisabeth Willemart