

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.609 du 25 mai 2023

A. 232.941/XV-4685

En cause : **KHANCHARA** Najm,
ayant élu domicile chez
M^e Kenneth-Eddy KIAKU, avocat,
rue du Prince Royal, 81
1050 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, l'annulation 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 réglementant la sécurité privée et particulière, au retrait de [sa] carte d'identification d'agent de gardiennage, laquelle fut renouvelée le 28 mai 2019 et [est] valable jusqu'au 26 novembre 2023 » et, d'autre part, la suspension de l'exécution 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

Un arrêt n° 251.283 du 16 juillet 2021 a ordonné la suspension de l'exécution de la décision attaquée et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Par un courrier déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État, le 27 juillet 2021, la partie adverse a demandé la poursuite de la procédure.

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

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base des articles 12 et 25/3 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire et le requérant une lettre valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 mars 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 mai 2023.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Kenneth-Eddy Kiaku, avocat, comparaissant pour le requérant, et M^e Florence Saporosi, *loco* M^e Bernard Renson, avocate, comparaissant 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.

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 ont été exposés par l'arrêt n° 251.283, précité. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

A. La requête

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 de la] violation du droit d'accès aux documents administratifs ».

Ce moyen est divisé en cinq branches, dont la troisième s'intitule « violation du délai raisonnable ».

Le requérant 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 ».

B. Le mémoire en réponse et le dernier mémoire de la partie adverse

1. 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.

2. 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 ».

3. Elle ajoute que la conclusion tirée par l'arrêt n° 251.283, rendu en référé, ne peut être suivie car « elle omet de tenir compte des différentes phases de la procédure qu'il a fallu suivre et dont certaines ne dépendaient pas du seul fait de l'Autorité (transmission du Parquet, audition du requérant, etc.) ». Elle conclut qu'« aucune des phases renseignées plus haut n'ayant été accomplie dans un délai qui dépasserait le délai raisonnable, l'addition de celles-ci ne peut dès lors pas, sous peine de contradiction évidente, aboutir à considérer que la procédure de retrait aurait méconnu le principe général du respect du délai raisonnable ».

4. Dans son dernier mémoire, elle rappelle les différentes phases de la procédure comme suit :

- À l'occasion de la demande de renouvellement de la carte d'identification, le 26 novembre 2018, elle décide de procéder à une enquête sur le requérant et prend connaissance des faits issus du procès-verbal, n° BR.43.LL.025857-16 ;
- Fin 2018, elle sollicite du parquet toutes les informations, lesquelles lui sont transmises par courriers du 3 janvier et 14 mars 2019 ;
- Tous ces faits sont repris dans le rapport d'enquête du 23 avril 2020. Elle n'a été en mesure d'évaluer la situation qu'à partir de cette date ;
- Le délai entre la lettre d'ouverture de procédure du 14 mai 2020 et la décision finale du 15 décembre 2020 est raisonnable, étant entendu que le requérant dispose de 40 jours ouvrables pour prendre copie de son dossier et déposer ses moyens de défense.

Elle estime qu'aucune de ces phases de la procédure n'a été accomplie dans un délai qui dépasse le délai raisonnable.

IV.2. Examen

Cette troisième branche du moyen unique a été jugée, *prima facie*, sérieuse par l'arrêt n° 251.283 du 16 juillet 2021, précité, aux termes du raisonnement suivant :

- « 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 BR.43.LL.02857-16.

La troisième branche du premier moyen est jugée sérieuse ».

Les éléments développés par la partie adverse dans son mémoire en réponse et dans son dernier mémoire ne sont pas de nature à invalider ce raisonnement.

En effet, si la procédure n'a été initiée qu'à l'occasion de la demande de renouvellement de la carte d'identification, le 26 novembre 2018, et si le procès-

verbal sur la base duquel est fondée la décision attaquée n'a été communiqué à la partie adverse que par un courrier du 3 janvier 2019, un délai de presque deux ans s'est encore écoulé avant que l'acte attaqué ne soit pris par celle-ci. Si le délai qui s'est écoulé entre la lettre d'ouverture de la procédure du 14 mai 2020 et la décision finale du 15 décembre 2020 ne peut être qualifié de déraisonnable, il n'en va pas de même de celui qui sépare la dernière communication des procès-verbaux à la partie adverse, le 14 mars 2019, de la rédaction du rapport d'enquête de celle-ci, le 23 avril 2020. La partie adverse reste d'ailleurs en défaut d'indiquer quels éléments justifient ce délai de treize mois.

Par conséquent, la troisième branche du moyen unique est fondée.

V. Autres branches du moyen unique

Les autres branches du moyen unique, si elles étaient fondées, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. Indemnité réparatrice

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant expose que le dommage direct que lui cause la décision attaquée s'analyse en deux composantes, comme suit :

« Dommage moral : Dans son acception la plus large, le dommage moral comprend les souffrances morales (sentiment de diminution et d'inquiétude face à l'avenir). [II] est constamment stressé et ne dort plus compte tenu de l'incertitude quant à sa situation professionnelle. Ce dommage peut être évalué, *ex aequo et bono*, à 5.000 euros ;

Dommage matériel : [sa] carte d'identification d'agent de gardiennage [...] lui ayant été retirée par décision du 15 décembre 2020, ce dernier n'est plus autorisé à travailler à compter du 16 février 2021 date à laquelle son recours expire.

L'introduction d'un recours en annulation n'ayant aucun effet suspensif, de sorte que la décision attaquée reste valable et peut sortir ses effets.

[II] a un salaire mensuel de 1800 euros. Ce dommage peut être évalué à hauteur de 5400 euros, soit trois mois de salaire ».

Il se réfère ensuite à l'arrêt n° 234.652 du 9 mai 2016 dans lequel « le juge administratif a octroyé une indemnité réparatrice au requérant en jugeant que même si le “montant n'est pas étayé de pièces justificatives, il peut être tenu pour plausible□ ».

Il ajoute que « si par impossible, le conseil ne peut suivre une telle évaluation, il convient, dès lors, de faire application de l'article 25/3 de l'arrêté du Régent déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État du 23 août 1948 ».

VI.2. Examen

L'article 11*bis*, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, soumet l'octroi d'une indemnité réparatrice à la réunion de trois conditions, l'existence d'une illégalité, l'existence d'un préjudice et celle d'un lien de causalité entre ceux-ci.

Il ressort de l'examen de la troisième branche du moyen unique qui précède que l'illégalité de l'acte attaqué est établie.

Il appartient toutefois au requérant de démontrer le lien de causalité entre cette illégalité et le préjudice qu'il allègue, ainsi que l'existence et l'ampleur de ce dommage.

S'agissant du dommage moral allégué, il convient de constater qu'il sera réparé par l'annulation de l'acte attaqué, le requérant ne faisant état d'aucune circonstance particulière qui permettrait de penser que ce ne serait pas le cas.

En ce qui concerne son dommage matériel allégué, évalué par le requérant à 5.400 euros, celui-ci explique qu'il correspond à « trois mois de salaire ». Cependant, les documents qu'il produit à cet égard en annexe à son mémoire en réplique, à savoir ses fiches de salaire pour les prestations effectuées en mars et en mai 2021, ne font pas état de montants correspondant au salaire qu'il déclare percevoir. Par ailleurs, alors qu'il affirme ne plus être « autorisé à travailler depuis le 16 février 2021 », ces documents tendent à démontrer qu'il a continué à travailler au moins jusqu'à la fin du mois de mai 2021. Par conséquent, le requérant reste en défaut d'établir la réalité de son dommage matériel et d'étayer son montant.

Il n'y a par conséquent pas lieu d'accorder d'indemnité réparatrice.

VII. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réplique, le requérant sollicite « une indemnité de procédure de base fixée à 700 euros », à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de

faire droit à sa demande, tout en indexant ce montant conformément à l'arrêté ministériel du 22 juin 2022 relatif à l'indexation de l'indemnité de procédure visée à l'article 67 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

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

Article 1^{er}.

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 réglementant la sécurité privée et particulière, au retrait de la carte d'identification d'agent de gardiennage de Najm Khanchara, laquelle fut renouvelée le 28 mai 2019 et est valable jusqu'au 26 novembre 2023, est annulée.

Article 2.

La demande d'indemnité réparatrice est rejetée.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens relatifs à la procédure en suspension et en annulation, à savoir le droit de rôle de 400 euros, les deux contributions de 20 euros, et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée au requérant.

Le requérant supporte les dépens relatifs à l'indemnité réparatrice, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 25 mai 2023, par :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly