

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

A R R Ê T

**n° 67.691 du 8 août 1997
A. 73.989/IV-16.610**

En cause : Daniel MARTENS,
ayant élu domicile chez
Me I. WYBO, avocat,
ayant son cabinet à ROULERS,
Noordstraat 157

contre :

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

LE CONSEIL D'ÉTAT, IV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 14 avril 1997 par laquelle Daniel MARTENS demande la suspension de l'exécution de l'arrêté du 6 février 1997 du Ministre de l'Intérieur qui ne l'autorise pas à exercer la profession de détective privé;

Vu les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, notamment les articles 17 et 18;

Vu la note de la partie défenderesse;

Vu le rapport de M. G. DEBERSAQUES, auditeur;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 23 mai 1997 fixant l'affaire à l'audience du 10 juin 1997;

Entendu M. J. BORRET, président de chambre, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me A. VANGHELUWE, avocat, *loco* Me I. WYBO, avocat, qui comparaît pour le requérant, et Me P. CORNETTE, conseiller adjoint, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. G. DEBERSAQUES, auditeur, en son avis conforme;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Vu l'avis de l'auditeur général requis par l'article 90, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;

Considérant que l'arrêté attaqué est motivé comme suit :

« Vu la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé, notamment les articles 2 et 3;

Vu l'arrêté royal du 29 avril 1992 relatif à l'autorisation d'exercer la profession de détective privé;

Vu l'arrêté royal du 14 septembre 1992 relatif à la délivrance d'un certificat en vue de l'exercice de la profession de détective privé et à l'agrément des organismes autorisés à délivrer ce certificat;

Considérant que Monsieur Daniel MARTENS a introduit une demande d'autorisation le 20 novembre 1995;

Considérant que le Ministre de la Justice a émis le 18 juin 1996 un avis défavorable au motif que l'intéressé, sachant que son cours de détective privé n'a aucune valeur légale, a recruté des candidats-étudiants d'une façon douteuse; qu'une telle façon d'agir démontre à suffisance la non-fiabilité de la personne en question;

Considérant que l'intéressé exploite, ou à tout le moins a exploité, un centre de formation de détectives privés sous la dénomination M.A.D.; que les conditions d'agrément comme organisme de formation autorisé à délivrer un certificat en vue de l'exercice de la profession de détective privé sont fixées par l'arrêté royal du 14 septembre 1992 susmentionné;

Que le centre M.A.D. n'a pas été reconnu comme organisme de formation, dès lors qu'il ne remplit pas les conditions prévues par l'arrêté royal du 14 septembre 1992 précité, à savoir il n'a pas la personnalité juridique, il ne dispose pas d'infrastructure suffisante et les formations dispensées le sont uniquement par correspondance; que l'arrêté royal susmentionné fut publié au Moniteur belge le 29 septembre 1992 et à partir de cette date l'intéressé est censé savoir que son organisme de formation ne pouvait être reconnu;

Considérant que selon l'avis du Ministre de la Justice, la personne concernée abuse ou a au moins abusé de la confiance de candidats-étudiants lors de la vente de son cours de détective privé non agréé; que deux plaintes pour escroquerie ont été déposées à charge de l'intéressé;

Que bien que ces plaintes aient été classées, le Procureur général de Gand estime que ces dossiers pénaux démontrent à suffisance le comportement douteux de l'intéressé;

Considérant qu'il ressort clairement des dossiers pénaux classés que l'intéressé a encore vendu 28 cours après la publication au Moniteur belge de l'arrêté royal précité; qu'en date du 12 février 1993, l'intéressé fut avisé par écrit que son cours ne pouvait être pris en considération en vue d'un agrément; que par la suite, il a encore vendu 5 cours; qu'il a encore fait passer des examens à des élèves;

Considérant que bien que l'avis du Ministre de la Justice ne lie le Ministre de l'Intérieur, un avis négatif sera certainement déterminant (Exposé des motifs, Sénat, 1990-1991, n/ 1259/1, p.6); que faisant usage du pouvoir d'appréciation dont il dispose, le Ministre de l'Intérieur peut se rallier à l'avis négatif du Ministre de la Justice;

Considérant que l'exercice de la profession de détective privé suppose une fiabilité et une correction absolues;

Que même s'ils n'ont pas fait l'objet d'une sanction pénale, les faits susmentionnés démontrent à suffisance que Monsieur MARTENS utilise délibérément des méthodes malhonnêtes et nuisibles dans une matière touchant à l'accès à la profession qu'il entend exercer; qu'il existe par conséquent de sérieux doutes quant à la fiabilité et l'honnêteté de l'intéressé »;

2. Considérant qu'en un premier moyen d'annulation, le requérant invoque la violation de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé; qu'il affirme remplir les sept conditions auxquelles, selon cet article, le demandeur doit répondre pour obtenir l'autorisation contestée et qu'il aurait donc dû obtenir cette autorisation;

2.1. Considérant que, notamment dans son arrêt n/ 55.233, MARTENS, du 20 septembre 1995, le Conseil a rejeté ce moyen comme non fondé; que le requérant n'apporte aucun élément susceptible d'amener le Conseil à considérer le moyen comme sérieux dans sa cause; que le moyen n'est pas sérieux;

3. Considérant qu'en un deuxième moyen d'annulation, le requérant invoque la violation de l'obligation de motiver, imposée par l'article 2, § 1^{er}, alinéa 4, de la loi du 19 juillet 1991 précitée et par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

3.1. Considérant que, dans la mesure où le requérant invoque en l'espèce la violation de l'obligation de motivation formelle, le Conseil constate que la motivation de l'arrêté attaqué, reproduite intégralement ci-dessus, semble satisfaire largement à cette obligation; que le Conseil s'en tient à cette constatation, même si

le requérant soutient que l'arrêté attaqué est fondé sur un avis défavorable du Ministre de la Justice, dont il n'a pas connaissance; qu'en effet, la teneur de l'avis est mentionnée dans l'arrêté attaqué;

3.2. Considérant, toutefois, que dans l'exposé du moyen, le requérant invoque également la violation de l'obligation de motivation matérielle; qu'il soutient notamment que les considérations que l'arrêté attaqué consacre au centre de formation pour détectives qu'il exploite, sont dénuées de fondement de fait; que son argumentation y relative est formulée comme suit :

« 1/ L'autorisation est d'abord refusée au requérant le 6/2/1997 parce que celui-ci a possédé un centre de formation pour détectives non agréé, alors que le requérant n'exploite plus le centre de formation en question depuis le 1/4/93.

Sur ce point, la motivation est complètement dépassée.

2/ En ce qui concerne les cours écrits, non susceptibles d'être agréés, il convient d'observer ce qui suit :

* Dès avant la publication de l'arrêté d'exécution du 29/2/92, le requérant s'est adressé à la défenderesse en vue d'obtenir l'agrément de son cours.

* Même si ce cours n'est pas agréé, il appert de ce cours, produit par le requérant, qu'il ne peut certainement pas être qualifié d'inutile; en tout état de cause, il peut être très utile comme préparation au cours à suivre conformément à la loi.

* À l'époque, le requérant a racheté ce cours à M. Erwin VAN LOO, détective à Ledeberg, agréé sous le n/ 14.105.02, qui organisait ce cours depuis des années, sans jamais connaître de problèmes.

* La loi n'interdit aucunement d'éditer, en vue de la formation de détectives, un cours non agréé, tout comme il existe d'ailleurs sur le marché bon nombre de cours libres concernant d'autres professions et assurant une préparation à celles-ci.

* Dès lors que le requérant n'a jamais présenté son cours comme étant un cours agréé, conforme à la loi et aux arrêtés d'exécution, il ne s'est aucunement rendu coupable du comportement douteux dont il est question dans l'arrêté attaqué;

* Le requérant vendit à l'époque quelque 48 cours; toutes ces ventes, à l'exception de 5, se situent avant le moment où le requérant a été informé par le Ministère de l'Intérieur que son cours n'était pas agréé; parmi tout ce groupe d'élèves, deux seulement étaient soi-disant mécontents; on ne peut guère reprocher au requérant d'avoir vendu encore 28 cours après la publication de l'A.R. du 29/9/92, dès lors qu'avant cette date, il avait déjà introduit auprès du Ministère de l'Intérieur une demande d'agrément de son cours et que ce n'est que le 12/2/93 qu'il fut officiellement informé que son cours ne pouvait pas être agréé; on ne peut donc reprocher au requérant d'avoir agi de manière douteuse, puisqu'il a officiellement communiqué son cours au Ministère de l'Intérieur, afin de le faire agréer; tant que l'enquête à ce sujet était en cours et que le refus n'avait pas été porté à sa connaissance, il pouvait espérer que son cours serait agréé et que rien ne s'opposait légalement à la diffusion de ce cours en tant que cours 'libre'; que la vente de 5 cours après le 12/2/93 se situait peu après que l'avis officiel du

12/2/93 était parvenu au requérant et constituait un prolongement regrettable, puisque le requérant a cessé toute activité dans ce domaine depuis le 1/4/93.

* Enfin, le 3/1/92, le requérant a payé au détective agréé Erwin VAN LOO n/ 14.105.02 une somme de 300.000 francs en vue du rachat de ce cours et ce détective agréé a manifestement attiré le requérant dans un piège en le lui vendant, étant donné qu'il se peut que M. Erwin VAN LOO savait déjà que ce cours ne serait pas agréé et l'a donc vite vendu pour 300.000 francs au requérant qui n'était pas conscient du piège; malgré ce cours, Erwin VAN LOO a néanmoins été agréé en tant que détective, bien qu'il soit à l'origine du présent problème.

* Que le requérant n'a nulle part mentionné ni laissé sous-entendre que son cours donnerait droit à un certificat officiel délivré par le Ministère de l'Intérieur; que sur le conseil du Ministère de l'Intérieur, et en attendant que le Ministère de l'Intérieur règle définitivement la question de savoir si son cours serait agréé ou non, il a clairement indiqué qu'il s'agissait d'une formation purement préparatoire qui devrait être complétée ultérieurement par une formation officielle.

Qu'il s'impose de renvoyer au dossier pénal PV N/ 20.98.12.636/A/9, classé sans suite, dans lequel l'agent verbalisateur A. BUYSSCHAERT relève ce qui suit :

'Le sous-signé a pris contact avec le fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur chargé du dossier de MARTENS Daniel. Il apparaît que celui-ci a en effet déjà recueilli à différentes reprises des informations auprès du Ministère et qu'il lui a été signalé qu'il pouvait continuer à publier ce cours, comme une sorte de formation introductive mais non comme un cours pouvant donner lieu à une attestation officielle que le Ministère peut prendre en considération selon la loi sur les détectives privés'.

* Le dossier pénal PV n/ 689815080/H/93 mentionne à la p. 23 :

'Après le 19/7/91 et avant l'A.R. du 14/9/92, nous étions dans une période de transition, dès lors qu'à l'époque, on ne savait pas directement quels établissements seraient agréés pour dispenser des cours d'enseignement et de formation professionnelle aux détectives privés'.

* Qu'il peut difficilement être reproché au requérant qu'il a encore vendu 28 cours avant la publication de l'A.R. du 29/9/92, dès lors que ce n'est que le 12/2/93 qu'il a été informé du refus par le Ministère de l'Intérieur de l'agréer comme centre de formation officiel; que même *hic et nunc*, il n'est pas interdit ni illégal de diffuser des cours libres; que les cours dont question ci-dessus doivent uniquement être considérés comme tels; que le 1/4/93, le requérant a définitivement cessé toute activité à cet égard; que le fait que du 12/2/93 au 1/4/93, le requérant aurait encore vendu 5 cours n'est que la conséquence de la période transitoire précitée et cette vente n'a pas non plus fait l'objet de plaintes de la part de ces acheteurs.

* Qu'il ressort des déclarations des 5 personnes concernées (VAN LANDSCHOOT Jürgen, DESPETEL Mario, PLYSIN Patrick, LUYPAERT Luc, VAN DE MOORTELE Donato) qu'ils avaient été parfaitement informés que ce cours libre ne donnerait pas droit à une autorisation mais était un cours préparatoire qui devait être complété par une formation officielle et un diplôme; que ces personnes n'ont jamais déposé de plaintes.

* Qu'il ressort des déclarations de l'Institut de formation de Roulers, centre de formation agréé pour détectives, que le requérant a conseillé aux candidats détectives de s'inscrire au centre de formation officiellement agréé

précité en vue d'obtenir un diplôme officiel et a transmis à ce centre de formation agréé le fichier clients qu'il tenait à l'époque.

* Que finalement, le parquet a classé sans suite les informations pénales dont il s'agit (PV. n/ 689815080/H/93 - 209812636/A/94), ce qui indique à tout le moins que le parquet n'a pas non plus fait grand cas des plaintes alléguées.

* Qu'il est déjà excessif de refuser une autorisation au requérant pour des faits qui se sont déroulés il y a environ 4 ans, c'est-à-dire dans une période transitoire où il n'était pas encore directement clair si le requérant serait agréé ou non comme centre de formation, faits qui, finalement, n'ont jamais donné lieu à des poursuites pénales ou à une condamnation, alors qu'il est apparu que depuis la cessation de ces activités, à savoir le 1/4/93, le requérant a toujours eu un comportement irréprochable et qu'il ne peut être nié à ce jour que même *hic et nunc* il n'est pas interdit de diffuser des cours libres.

* Que la négligence éventuelle du requérant durant cette période transitoire ne prouve tout de même pas sa malhonnêteté, sa non-fiabilité, etc.

* Que l'avis du Ministre de la Justice s'appuie sur des faits complètement dépassés et exagérés.

* Que l'avis du parquet général doit lui aussi être fortement relativisé, dès lors qu'il s'avère que le requérant n'a même pas été poursuivi.

* Qu'il est tout à fait absurde de vouloir continuer à sanctionner le requérant en le privant d'une autorisation pour des faits anciens et dépassés, qui doivent être situés à une période d'incertitude juridique, alors qu'il apparaît que par la suite, le comportement du requérant a toujours été irréprochable.

* Que les conclusions tirées en 1997 pour des faits complètement dépassés datant de 92/début 93 sont excessives et ne font certainement pas la preuve de la gravité des faits, encore moins de la non-fiabilité et la malhonnêteté temporaires ou permanentes du requérant, ce qui est en fait la conclusion du Ministère de l'Intérieur.

* Que l'arrêté attaqué n'est en aucune façon dûment motivé et que l'obligation de motivation matérielle est violée.

... La partie adverse ne pouvait pas conclure sur la base des faits précités, mentionnés dans l'arrêté attaqué, et compte tenu des divers éléments de l'argumentation ci-dessus que le requérant n'offre pas suffisamment de garanties pour exercer correctement la profession de détective privé.

Si le ministre peut, en vertu de son pouvoir de décision discrétionnaire, refuser l'autorisation à celui qui, sans avoir été condamné, a fait l'objet d'une instruction pénale, le refus doit dans ce cas être dûment motivé (C.E. arrêt n/ 44.728 du 26/10/93 en cause LAPERRE D.).

Comme il a été démontré ci-dessus, il apparaît incontestablement qu'en l'espèce le refus d'accorder l'autorisation n'est en aucune façon dûment motivé.

La loi du 19/7/91, du reste, prévoit que le ministre a toujours la possibilité de suspendre ou de retirer l'autorisation (art. 16, § 1^{er}) si dans le courant de la période pour laquelle l'autorisation est accordée, le détective devait être condamné, etc.; aussi longtemps qu'une personne n'est pas condamnée, elle est présumée innocente.

En d'autres termes, l'autorisation de l'espèce a été refusée au requérant sur la base d'une motivation non plausible, non valable et non pertinente en la cause, ce qui viole en même temps l'obligation de motivation matérielle »;

3.2.1. Considérant que, dès lors que l'argumentation du requérant tend à démontrer que le motif qu'il critique est dénué de fondement de fait, le Conseil d'État se doit de constater pour l'heure que cette argumentation n'énervé pas substantiellement le fondement de fait de ce motif : le requérant a encore vendu des cours après que l'arrêté royal du 14 septembre 1992, publié au Moniteur belge du 29 septembre 1992 et entré en vigueur à cette date selon son article 14, aurait dû lui faire comprendre sans équivoque possible que la formation qu'il prodiguait ne pouvait en aucun cas être agréée, dès lors que son centre n'avait pas la personnalité civile et que la formation se donnait uniquement par correspondance; en tant que détective privé, il devait avoir connaissance de cet arrêté et il ne pouvait donc aucunement, jusqu'au moment où il a reçu l'« avis officiel du 12.2.1993 », « espérer que son cours serait agréé »; si le requérant peut affirmer que « jamais il n'a présenté son cours comme étant un cours agréé », il n'en reste pas moins que son comportement a été « douteux » - terme utilisé dans l'arrêté attaqué - puisqu'il a mentionné sur le formulaire d'inscription signé par lui que les élèves qui ont réussi recevront un certificat et qu'il poursuit : « Il est loisible aux élèves qui ont réussi ... de faire carrière en tant qu'indépendant ou salarié au titre de profession principale ou accessoire », une formule qui avertissait les intéressés d'une manière nullement dénuée d'ambiguïté qu'il leur restait encore à entreprendre la formation officielle, que le sens du cours qu'ils avaient suivi était uniquement que celui-ci « (pouvait) être très utile comme préparation au cours à suivre conformément à la loi »; que le fait que cela ne semble pas valoir pour les acquéreurs des cinq derniers cours qu'il a vendus ne suffit pas pour statuer en faveur du requérant; que l'argumentation du requérant selon laquelle il ne peut pas être puni, de manière permanente, pour des faits du passé, alors que par la suite, son comportement a toujours été irréprochable, porte sur la question du caractère raisonnable de la décision attaquée et par conséquent, relève du cinquième moyen d'annulation du requérant;

3.3. Considérant que ni en ce qui concerne l'obligation de motivation formelle, ni en ce qui concerne l'obligation de motivation matérielle, le deuxième moyen ne présente le sérieux requis;

4. Considérant qu'en un troisième moyen d'annulation, le requérant invoque la violation de l'obligation d'entendre; qu'il soutient que la partie défenderesse ne l'a pas entendu à propos des actes douteux qu'elle met à sa charge;

4.1. Considérant que sur le plan du droit administratif, le droit de la défense n'existe qu'en matière disciplinaire; qu'il est vrai que la personne envers laquelle est envisagée une mesure qui, si elle n'est pas disciplinaire lui fait néanmoins grief, doit avoir la possibilité de faire connaître utilement son point de vue, par une audition ou par tout autre moyen;

Considérant que celui qui sollicite une autorisation peut déjà exposer dans sa demande les motifs pour lesquels il estime pouvoir prétendre à ce qu'il demande; que certes, l'administration peut envisager de ne pas lui accorder l'autorisation pour des raisons que l'intéressé ne pouvait anticiper au moment où il a introduit sa demande; que dans ce cas, l'administration doit lui donner l'occasion de faire connaître son point de vue à propos des faits qui fondent ces motifs et de l'appréciation de ces faits; qu'en l'espèce on ne se trouve toutefois pas dans un tel cas de figure; qu'en effet c'est le requérant lui-même qui a fait connaître à la partie défenderesse ce qu'il qualifie de « prétendu comportement douteux » en joignant à sa demande les dossiers répressifs faisant état de ce comportement; qu'à cette occasion il a pu faire part à la partie défenderesse de son point de vue sur la réalité et la gravité des faits en question; que le moyen n'est pas sérieux;

5. Considérant qu'en un quatrième moyen d'annulation, le requérant invoque la violation du principe d'égalité, en ce que la partie défenderesse « a opéré une distinction arbitraire (mot souligné par le requérant) entre le requérant et les autres candidats n'ayant pas fait l'objet de condamnations, mais qui se sont vu accorder une autorisation »;

5.1. Considérant qu'à première vue, la lecture de la loi du 19 juillet 1991 n'amène pas nécessairement à affirmer qu'est arbitraire le seul fait que celui qui n'a pas « fait l'objet de condamnations » obtient tantôt l'autorisation, tantôt ne l'obtient pas; que le moyen n'est pas sérieux;

6. Considérant qu'en un cinquième moyen d'annulation, le requérant invoque la violation du principe du raisonnable; qu'il maintient que « le Conseil (doit) cependant vérifier si le refus de l'autorisation n'est pas disproportionné par rapport au prétendu comportement douteux mentionné dans l'arrêté attaqué »;

6.1. Considérant que sous 3.2.1., le Conseil d'État a, pour l'heure, tenu le « comportement douteux » mentionné dans l'arrêté attaqué, non pas pour « prétendu », mais pour établi; qu'au regard de ce comportement, il appartenait à la partie défenderesse d'apprécier si un refus de l'autorisation n'était pas « disproportionné »; que le principe du raisonnable autorise le Conseil d'État non pas à recommencer cette appréciation de l'autorité, mais uniquement à juger cette appréciation illégale si la « proportion » avancée par l'autorité fait totalement défaut dans la réalité ou représente en fait une disproportion manifeste; que le Conseil ne peut pas affirmer qu'en fondant le refus attaqué sur le comportement en cause, la partie défenderesse a créé une disproportion manifeste entre ce motif de son refus et ce refus même; que cette disproportion évidente, manifeste et inadmissible en équité n'apparaît pas, assurément pas pour l'heure; que le moyen n'est pas sérieux;

7. Considérant qu'en un sixième moyen d'annulation, le requérant invoque la violation du principe « *Patere legem quem (lire : *quam*) ipse fecisti* »; qu'il soutient qu'en refusant l'autorisation « sur la base de motifs qui ne sont pas mentionnés à l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991, la partie adverse a dérogé, dans le cas du requérant, à la réglementation en vigueur »;

7.1. Considérant que le moyen se confond avec le premier moyen; que ce premier moyen n'a pas été jugé sérieux,

D É C I D E :

Article unique

Le recours en suspension est rejeté.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le huit août 1900 nonante-sept, par la IV^e chambre, composée de :

MM.	J. BORRET,	président de chambre,
	D. VERBIEST,	conseiller d'État,
	A. VANDENDRIESSCHE,	conseiller d'État,
Mme	S. VAN AELST,	greffier.

Le greffier

Le président

S. VAN AELST

J. BORRET

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.