

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° 77.881 du 29 décembre 1998
A. 80.322/XII-1631.**

En cause : l'A.S.B.L. HAVIMO,
ayant élu domicile chez
Mes M. STORME et F. KEULENEER, avocats,
ayant leur cabinet à BRUXELLES,
rue de l'Association 28

contre :

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

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 septembre 1998, par laquelle l'ASBL HAVIMO demande la suspension de l'exécution de l'arrêté du Ministre de l'Intérieur du 1^{er} juillet 1998 lui retirant son agrément comme organisme de formation chargé de la formation de base des détectives privés;

Vu la requête introduite simultanément par laquelle la même partie requérante demande l'annulation de la même décision;

Vu la note de la partie défenderesse;

Vu le rapport de M. E. HAESBROUCK, premier auditeur;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 16 novembre 1998, fixant l'affaire à l'audience du 1^{er} décembre 1998;

Vu la lettre du 25 novembre 1998 reportant l'affaire à l'audience publique du 15 décembre 1998;

Entendu M. A. VANDENDRIESSCHE, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Mes M. STORME et F. KEULENEER, avocats, qui comparaissent pour la partie requérante, et M. B. VOSSEN, conseiller adjoint, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. E. HAESBROUCK, premier auditeur, en son avis conforme;

Vu les articles 17 et 18 et le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

1. Considérant que les éléments de la cause peuvent être résumés comme suit :

1.1. La partie requérante a été agréée par le Ministre de l'Intérieur comme organisme de formation pour détectives privés par arrêté ministériel du 28 mars 1994.

1.2. Conformément à la profonde modification de la réglementation par l'arrêté royal du 9 juin 1997 -une distinction est introduite entre la formation de base, la formation sectorielle et le recyclage- la partie requérante est, le 12 septembre 1997, agréée par le Ministre de l'Intérieur "comme organisme de formation chargé de la formation de base des détectives privés". Toutefois, cet agrément n'est valable que "sous condition suspensive d'approbation du programme de cours", plus précisément il ne sortira ses effets qu'au moment où la partie requérante aura rapporté la preuve "que le programme proposé a été adapté, de sorte que le nombre d'heures de soixante minutes effectivement données soit égal ou supérieur au nombre minimal d'heures prévues et que les cours concernant le stage soient déplacés vers la deuxième année de cours".

La partie requérante s'avérant avoir satisfait à cette condition, le Ministre de l'Intérieur lui donne, par lettre du 15 octobre 1997, "l'autorisation de lancer, le 8 octobre prochain, la formation 'Déetective privé Formation de base'".

1.3. L'arrêté attaqué du 1^{er} juillet 1998 rapporte l'arrêté d'agrément du 12 septembre 1997 pour "les nouveaux cours" à partir de l'année de cours 1998-1999. Selon la lettre de notification du 23 juillet 1998, cela signifie que la formation de la première année de cours ne peut plus être entamée pendant l'année de cours 1998-1999.

La motivation de l'arrêté se réfère à des irrégularités concrètes constatées lors du déroulement des examens et de la notation d'un candidat à la fin de l'année de cours 1996-1997. Elle se réfère également à la délivrance tardive des certificats pour cette année de cours. La conclusion est la suivante :

"Considérant que tous ces faits sont de nature à avoir induit des discriminations entre les candidats et du point de vue de leur réussite; qu'ils ébranlent gravement la confiance en l'organisme de formation en ce qu'il n'offre plus la garantie de faire réussir des candidats satisfaisant aux conditions de formation définies par l'A.R. du 14 septembre 1992; qu'il ressort en outre des faits que l'enseignement adéquat du programme de cours, tel qu'il a été approuvé par le Ministre de l'Intérieur, a de ce fait été mis en péril";

2.1. Considérant que la partie défenderesse conteste la recevabilité *ratione personae* de la demande, la preuve n'ayant pas été apportée que les formalités requises ont été accomplies "pour conférer la personnalité juridique (à la partie requérante)" et que le conseil d'administration a décidé d'introduire la présente demande dans les 60 jours après avoir pris connaissance de l'arrêté attaqué;

2.2. Considérant que, dans l'état actuel de la procédure, il suffit de constater que la partie défenderesse n'a jamais mis en doute que la partie requérante possède la personnalité juridique bien que cette qualité soit, en vertu de l'article 7, § 1^{er}, de 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, l'une des conditions substantielles de l'agrément comme organisme de formation; que cela l'empêche d'invoquer dans la procédure en référé la non-opposabilité, par la partie requérante, de sa personnalité juridique; qu'en outre, la partie requérante apporte la preuve que son conseil d'administration, organe habilité à cette fin conformément à l'article 26 des statuts, a décidé le 15 septembre 1998 d'introduire la présente procédure; que les exceptions d'irrecevabilité ne sont pas accueillies;

3. Considérant qu'en vertu de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution ne peut être prononcée qu'à la double condition que des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de la décision attaquée soient invoqués et que l'exécution immédiate celle-ci risque de causer un préjudice grave difficilement réparable;

4.1. Considérant que la partie requérante invoque dans le premier moyen la violation des articles 7 et 9 de l'arrêté royal du 14 septembre 1992 en ce que l'article 9 permet de retirer l'agrément d'un organisme de formation "lorsque les conditions énumérées dans l'article 7 ne sont plus remplies", alors que les éléments invoqués dans l'arrêté attaqué pour retirer l'agrément n'ont rien à voir avec "l'enseignement d'un programme de cours approuvé par le Ministre de l'Intérieur et qui comprend au moins le programme minimum tel (qu'il est) prévu (dans le) présent arrêté"; qu'elle précise que l'article 9 combiné avec l'article 7, de l'arrêté royal du 14 septembre 1992 "définit exhaustivement les motifs de retrait de l'agrément" de sorte qu'un arrêté ministériel tel que celui qui est attaqué, ignorant cette énumération exhaustive pour lui en substituer une nouvelle, n'a pas de fondement juridique;

Considérant que la partie requérante invoque dans un sixième moyen la violation du principe de l'obligation d'entendre lorsque sont prises des décisions discrétionnaires préjudiciables au justiciable; qu'elle soutient n'avoir eu à aucun moment la faculté de "se défendre préalablement de quelque manière que ce soit" sur les faits mentionnés dans la motivation de la décision attaquée, ni concernant "quelque autre point sur lequel se fonde la décision attaquée pour retirer l'agrément (...)" ;

4.2. Considérant que sur le premier moyen, la partie défenderesse expose dans sa note d'observations qu'il est reproché à la partie requérante de ne pas satisfaire aux exigences fixées par l'article 7, 2/, de l'arrêté royal du 14 septembre 1992, dès lors qu'il ressort de la constatation que la partie requérante a traité des candidats de façon discriminatoire et qu'il n'existe pas de garantie que seuls réussissent des candidats remplissant les conditions fixées par l'arrêté royal, qu'elle "n'est plus en mesure d'offrir des garanties suffisantes pour dispenser un programme de cours approuvé par le Ministre"; qu'elle précise sa thèse comme suit: l'approbation du programme de cours "suppose" que le programme soit également réalisé dans la pratique et que les candidats obtiennent les points requis; dans le cadre de sa "marge d'appréciation", le ministre peut contrôler la réalisation du programme qu'il a approuvé et déterminer en fonction de cela "dans quelle mesure la réalisation du programme des cours honore la confiance qu'il place dans l'organisme de formation"; l'enquête sur l'organisme de la partie requérante a encore révélé que la direction ne contrôle pas suffisamment l'organisation des examens et le traitement des résultats d'examens par le personnel;

Considérant que la partie défenderesse soutient à l'égard du sixième moyen que M. DE MARS, directeur du centre de formation et M. AUVRAY, son collaborateur, ont fait une déclaration à l'occasion de l'enquête ouverte par la partie défenderesse à propos du déroulement des examens à la fin de l'année de cours 1996-1997 et que la décision attaquée n'a dès lors pas été prise précipitamment; que "par souci d'exhaustivité", elle ajoute estimer qu'en l'espèce il ne saurait même pas être question d'une obligation d'entendre les intéressés, les faits constituant le fondement de la décision attaquée "étant susceptibles d'être constatés directement et facilement par l'autorité" en ce sens que la partie requérante admet avoir transmis tardivement aux candidats les certificats de l'année de cours 1996-1997 et qu'il est établi qu'il fallait considérer M. BUSSCHOTS comme étant en échec parce qu'il n'avait obtenu que 22 points sur 60 dans la branche "législation appliquée";

4.3.1. Considérant que les articles, pertinents pour cette affaire, de 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, modifié par l'arrêté royal du 9 juin 1997, entré en vigueur le 9 juillet 1997, s'énoncent comme suit:

- article 2 :

"§ 1^{er}. Nul ne peut exercer la profession de détective privé s'il n'est porteur d'un certificat délivré par un organisme de formation agréé à cet effet par le Ministre de l'Intérieur, conformément aux dispositions de l'article 7 du présent arrêté. (...). § 2. Celui qui a terminé avec fruit la formation définie à l'article 3, § 1^{er}, recevra un "certificat de formation de base pour l'exercice de la profession de détective privé. (...)"

- article 3 :

"§ 1^{er} a) Le cycle de cours pour la formation de base (...) comporte au moins trois cent cinquante heures, réparties sur maximum deux ans et comprenant:

A. Formation juridique (...)

a) (...)

(...)

B. Formation socio-psychologique (...)

a) (...)

(...)

C. Formation technico-professionnelle (...)

a) (...)

(...)

D. (...)

E. 200 heures d'exercices pratiques (...)"

- article 5 :

"§ 1^{er}. La réussite des examens qui clôturent la série de cours tels que prévus à l'article 3, § 1^{er}, est subordonnée à l'obtention d'un minimum de cinquante pour cent des points pour chaque branche enseignée et d'un minimum de soixante pour cent des points sur le total des branches examinées.

§ 2. (...)

§ 3. L'organisme de formation applique un règlement d'examens approuvé par le Ministre de l'Intérieur";

- article 7 :

"§ 1^{er}: Pour pouvoir être agréé pour la formation de base, un organisme de formation doit remplir les conditions suivantes :

1° avoir la personnalité juridique;

2° dispenser un programme de cours approuvé par le Ministre de l'Intérieur et qui comprend au moins le programme minimum tel que prévu au présent arrêté;

3° occuper des chargés de cours qui (...)

4/ (...)"

- article 9 :

"Le Ministre de l'Intérieur peut retirer l'agrément des organismes de formation visés à l'article 2, § 2, précité, lorsque les conditions énumérées dans l'article 7 ne sont plus remplies";

4.3.2.1. Considérant qu'aux termes de l'article 9 précité, le Ministre de l'Intérieur peut retirer l'agrément délivré et n'a la possibilité de le faire que lorsque l'organisme ne satisfait plus aux conditions énumérées à l'article 7; que la partie défenderesse part du principe que tel est le cas en l'espèce dans le sens où, selon elle, la preuve est apportée que l'enseignement n'est pas dispensé conformément au programme des cours approuvé, dès lors qu'en faisant passer les examens à certaines personnes à la fin de l'année de cours 1996-1997, la partie requérante n'aurait pas agi conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 14 septembre 1992 et avait également méconnu les prescriptions réglementaires concernant la délivrance des certificats aux candidats, la surveillance des examens et le traitement des résultats des examens des candidats;

4.3.2.2. Considérant que dans l'état actuel de la procédure, le Conseil d'État ne souscrit pas au point de vue de la partie défenderesse; qu'en effet, la question du contenu minimum du programme de cours -la condition fixée à l'article 7, § 1^{er}, 2/, de l'arrêté, contrôlée par l'avis de la commission formation des détectives privés et par l'approbation du Ministre de l'Intérieur, le non-respect de cette condition pouvant finalement être sanctionné par le retrait de l'agrément - est indépendante des questions de savoir si le jury qui apprécie le résultat des épreuves des candidats a correctement appliqué la réglementation et s'il a appliqué la norme de qualité souhaitée, qui sont des questions relatives à la qualité de l'enseignement dispensé;

4.3.2.3. Considérant que la réglementation ne permet pas au ministre d'exercer un contrôle sur les épreuves auxquelles les centres de formation soumettent les candidats, sur les notes attribuées et sur les normes de qualité appliquées par les centres pour délivrer le certificat, ni de sanctionner les carences constatées lors de ce contrôle par le retrait de l'agrément de la filière de formation dans son entier; qu'elle ne lui permet pas davantage de sanctionner immédiatement d'un retrait d'agrément toute infraction à la réglementation dans une hypothèse déterminée; qu'en adoptant ainsi l'arrêté attaqué, la partie défenderesse paraît avoir excédé le pouvoir que lui confère l'article 9 de l'arrêté royal du 14 septembre 1992; que le premier moyen est sérieux;

4.3.2.4. Considérant, s'agissant du sixième moyen, que le dossier administratif démontre que la partie défenderesse a en effet procédé à une enquête auprès des responsables des cours concernant d'éventuelles erreurs commises par eux-mêmes et les chargés de cours pendant l'année de cours 1996-1997; que cependant rien n'indique que l'agent chargé de l'enquête aurait à un quelconque moment laissé présumer que les faits à propos desquels les représentants de la partie requérante ont été entendus auraient pu donner lieu au retrait de l'agrément de la formation dans son ensemble; que le sixième moyen également est sérieux;

5.1. Considérant, s'agissant du préjudice grave difficilement réparable, que la partie requérante soutient qu'elle-même et les personnes ayant voulu s'inscrire pour l'année de cours 1998-1999 encourent un préjudice irréparable; que, concernant son propre préjudice, elle soutient que, si elle ne peut organiser la première année de formation pour l'année en cours, elle ne pourra pas faire commencer la deuxième année de formation pendant l'année de cours 1999-2000, ce qui portera en tout état de cause atteinte à sa renommée, que les "aspirants détectives privés" se tourneront vers d'autres organismes de formation, ce qui sera une source d'incertitude pour le public, laquelle sera perceptible pendant de nombreuses années encore; que, finalement, elle expose le préjudice financier causé par le manque à gagner et la continuité des frais de fonctionnement, notamment le paiement d'un coordinateur;

5.2. Considérant que la partie défenderesse rétorque qu'un préjudice purement moral et pécuniaire, incluant la perte d'un avantage financier, n'est pas admissible en soi au titre de préjudice grave difficilement réparable, que le risque est inexistant que la partie requérante doive mettre un terme à son activité de centre de formation ou que son existence même soit menacée par l'exécution de l'arrêté attaqué, que la partie requérante peut introduire à tout moment une nouvelle demande d'agrément et qu'il n'est pas établi que la décision de retrait dissuadera les aspirants détectives de suivre la formation auprès d'elle en cas de nouvel agrément, que le préjudice financier invoqué par la partie requérante n'est pas établi, que le préjudice des candidats n'est pas un préjudice que la partie requérante encourt personnellement et que la partie défenderesse elle-même n'a donné aucune publicité à l'arrêté attaqué;

5.3. Considérant qu'on peut difficilement nier que le retrait de l'agrément pour l'organisation d'une filière de formation ternit la réputation de l'organisme; que la perspective qu'un prononcé sur le fond de l'affaire se fera encore attendre un moment confronte la partie requérante à la répétition du préjudice moral au début de chaque nouvelle année de cours; que sous cet angle, la partie requérante peut être réputée subir un préjudice au sens de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de l'arrêté du Ministre de l'Intérieur du 1^{er} juillet 1998 retirant à l'A.S.B.L. HAVIMO l'agrément comme organisme de formation chargé de la formation de base des détectives privés.

Article 2.

Les dépens relatifs à la demande de suspension sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-neuf décembre 1900 nonante-huit, par :

MM. A. VANDENDRIESSCHE, président de chambre ff., conseiller
d'État,

W. GEURTS, greffier assumé.

Le greffier

Le président

W. GEURTS

A. VANDENDRIESSCHE

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