

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

n° 251.284 du 16 juillet 2021

A. 232.372/XV-4614

En cause : **XXXX**,
ayant élu domicile chez
M^e Marine WILMET, avocat,
rue Vanderlinden, 35/4,
1030 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 par la voie électronique le 3 décembre 2020, XXXX demande, d'une part, la suspension de l'exécution de la « décision du 29 septembre 2020 [...] ayant pour objet le retrait de [sa] carte d'identification pour l'exercice d'activités 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, ainsi qu'une « requête en confidentialité en application de l'article 87, § 2, du Règlement général de procédure ».

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 Marine Wilmet, 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 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

1. Le requérant était détenteur d'une carte d'identification d'agent de gardiennage, valable jusqu'au 20 février 2023, délivrée à l'entreprise Securitas SA.

2. Le 18 janvier 2017, le requérant donne son consentement à l'enquête sur les conditions de sécurité visée à l'article 7, § 1^{er}, de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière.

3. Le 29 juillet 2018, une enquête sur les conditions de sécurité est initiée par le fonctionnaire compétent conformément aux articles 65 à 75 de la loi du 2 octobre 2017, précitée.

4. Par un courrier du 10 janvier 2019, la partie adverse sollicite de la Sûreté de l'État qu'une enquête sur les conditions de sécurité soit menée par ses services.

5. Le 20 février 2019, les services de la Sûreté de l'État adressent à la partie adverse une note classifiée au sens de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité.

6. Le 20 mai 2019, la partie adverse adresse à l'administrateur général de la Sûreté de l'État un courrier sollicitant l'autorisation d'utiliser les éléments contenus dans la note du 20 février 2020, dans le cadre de la procédure administrative menée sur la base de la loi du 2 octobre 2017 précitée.

7. Le 30 juillet 2019, les services de la Sûreté de l'État adressent à la partie adverse une note portant la mention « diffusion restreinte ». Les services de la Sûreté de l'État demandent expressément de ne pas rendre accessible cette note au requérant ou à son conseil.

8. Le 6 janvier 2020, un rapport d'enquête sur les conditions de sécurité, comportant les éléments mentionnés dans la note du 30 juillet 2019, de même que les extraits du casier judiciaire du requérant, est établi.

9. Le 13 janvier 2020, la commission d'enquêtes sur les conditions de sécurité donne son avis. Elle estime que le requérant ne répond plus au profil défini par la loi du 2 octobre 2017 précitée, et qu'une procédure de retrait de sa carte d'identification doit être initiée.

10. Le 21 février 2020, la partie adverse adresse un courrier au requérant l'informant qu'en application de l'article 85 de la loi du 2 octobre 2017, précitée, il est envisagé de procéder au retrait de sa carte d'identification.

Après avoir rappelé que les personnes qui exercent une fonction au sein d'une entreprise de gardiennage doivent répondre au profil défini à l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017 précitée, la partie adverse l'informe qu'il a fait l'objet d'une enquête sur les conditions de sécurité et que cette étude « a révélé dans [son] chef 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^o, de la loi précitée » et que la commission d'enquêtes sur les conditions de sécurité estime qu'il ne satisfait pas à ces conditions.

Il est précisé, dans ce courrier, qu'il est fait application de l'article 73 de la loi du 2 octobre 2017, précitée, et que le dossier administratif contient des pièces confidentielles dont le contenu ne peut être divulgué ni au requérant ni à son conseil.

Le requérant est informé de la possibilité de consulter son dossier administratif dans un délai de 15 jours ouvrables à compter de la réception de la lettre. Les pièces consultables sont identifiées comme étant : le consentement à

l'enquête relative aux conditions de sécurité du 18 janvier 2017, la demande d'enquête relative aux conditions de sécurité du 29 juillet 2018, le courrier du 10 janvier 2019 adressé à l'administrateur général de la Sûreté de l'État, l'extrait du casier judiciaire daté du 6 janvier 2020 et l'avis de la commission d'enquêtes sur les conditions de sécurité du 13 janvier 2020.

11. Le 27 février 2020, le requérant consulte et obtient une copie des pièces consultables de son dossier administratif.

12. Par un courrier réceptionné le 26 mars 2020, le requérant fait valoir ses moyens de défense et demande à être entendu.

13. Le 18 août 2020, la partie adverse convoque le requérant à une audition dans le cadre de la procédure de retrait de sa carte d'identification d'agent de gardiennage.

À la demande du requérant, son audition initialement prévue le 7 septembre 2020 est déplacée au 14 septembre.

14. Le 14 septembre 2020, le requérant est auditionné par un membre de la Direction Sécurité Privée de la partie adverse.

15. Le 29 septembre 2020, le ministre de l'Intérieur informe le requérant que celui-ci ne répond plus au profil attendu dans le chef d'un agent de gardiennage, défini à l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017 précitée. Sa carte d'identification lui est donc retirée.

Cette décision constitue l'acte attaqué. Elle est motivée comme suit :

« [...] »

Les interventions des entreprises de gardiennage et de leur personnel ont un rapport étroit avec l'ordre public et sont, dès lors, particulièrement délicates. Le législateur a donc tenu à s'assurer que les personnes qui exercent ce type d'activités - activités qui sont traditionnellement du ressort d'autorités publiques - soient des individus dignes de confiance.

Conformément à l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, les autorités ont pour mission essentielle de vérifier et de garantir que seules les personnes qui ont le profil adéquat peuvent être employées dans le secteur de la sécurité privée. Les caractéristiques du profil exigé sont le respect des droits fondamentaux et des droits des concitoyens, l'intégrité, la loyauté et la discrétion, la capacité de faire face à un comportement agressif de la part de tiers, l'absence de liens suspects avec le milieu criminel mais aussi le

respect des valeurs démocratiques et l'absence de risques pour la sécurité de l'État.

Il en résulte que lorsque je dois prendre une décision concernant le retrait d'une carte d'identification, une mesure de précaution élémentaire consiste à veiller à ce que les personnes travaillant dans le secteur de la sécurité privée disposent de la capacité à exercer ces fonctions de manière intègre et dans le respect des droits et des libertés de leurs concitoyens.

La tâche de l'autorité est donc de faire une évaluation des informations judiciaires ou administratives mais également des faits, attitudes et incidents, qui, sur cette base, constituent une atteinte sérieuse à la confiance que la société peut avoir envers ces personnes. Le législateur m'a donc donné en ma qualité de ministre de l'Intérieur, un large pouvoir d'appréciation dans ce domaine.

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose que tout acte administratif unilatéral de portée individuelle soit adéquatement motivé en se basant notamment sur des faits concrets.

Or, cette disposition légale de portée générale ne veut pas pour autant dire que l'on ne peut recourir à une motivation succincte lorsque les circonstances ou des dispositions légales l'imposent.

L'article 73 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière stipule que "la notification d'une décision négative reprend les motifs qui justifient cette décision, à l'exception de tout renseignement dont la communication pourrait porter atteinte à la défense de l'inviolabilité du territoire national et des plans de défense militaire, à la mise en œuvre des missions des forces armées, à la sécurité intérieure de l'État, en ce compris le domaine de l'énergie nucléaire, à la sauvegarde de l'ordre démocratique et constitutionnel, à la sécurité extérieure de l'État et aux relations internationales, au potentiel scientifique et économique du pays ou tout autre intérêt fondamental de l'État, à la sécurité des ressortissants belges à l'étranger, au fonctionnement des organes décisionnels de l'État, à la protection des sources, au secret d'une information ou d'une instruction judiciaire en cours ou à la protection de la vie privée de tiers".

Dans le cadre de la présente décision et comme déjà annoncé dans le courrier du 21 février 2020 précité, il est fait application de cet article 73 de la loi du 2 octobre 2017 précitée. En effet, votre dossier administratif contient des pièces confidentielles dont le contenu ne peut être divulgué ni à vous-même, ni à votre conseil.

Dans votre courrier réceptionné le 26 mars 2020, vous indiquez que vous avez, par le passé, commis certaines infractions, comme cela ressort de votre casier judiciaire. Vous soulignez que votre dernière infraction date de 2012 et que vous avez, tout a été payé [sic] suite à un règlement collectif de dettes grâce à votre travail au sein de l'entreprise de gardiennage Securitas. Vous relevez également ne pas être au courant que vous seriez connu auprès des services de la sûreté de l'État. Vous soulignez également qu'au jour d'aujourd'hui, vous êtes marié, père de 4 enfants et qu'en cas de retrait de carte, vous allez perdre votre emploi.

Lors de votre audition par un membre de la Direction Sécurité Privée, vous avez notamment déclaré :

“[...] Mis à part des infractions de roulage, je n’ai pas d’autres dossiers à ma charge. Il s’agissait principalement d’infractions de roulage liées à une vitesse excessive de ma part. Je n’ai jamais blessé quelqu’un.

Au jour d’aujourd’hui, je suis marié et père de 4 enfants. J’ai réglé l’ensemble des amendes (+/- 16.000 euros) auxquelles j’ai été condamné par les différents tribunaux de police. Pour ce faire, j’ai bénéficié de la procédure de médiation de dettes.

Actuellement, je suis toujours agent de gardiennage pour la société de gardiennage Securitas. Je suis dans l’équipe "Last Minute", ce qui veut dire que j’interviens dès qu’il y a une urgence. Par exemple, un magasin est vandalisé. Une des portes ne ferme plus. Il faut un agent de gardiennage. Il est fait appel au Pool ‘Last Minute’ qui envoie un agent immédiatement sur place.

Je travaille chez Securitas depuis 3 ans.

En outre, je suis indépendant complémentaire avec une activité de taxi.

Je passe actuellement mon permis camion.

Je vous précise également que j’ai passé mon permis de port d’armes en avril 2019□.

Comme indiqué ci-dessus, le profil fixé par la loi impose à tout agent de gardiennage de faire preuve de respect pour les droits fondamentaux et les droits des concitoyens, de faire preuve d’intégrité, de loyauté et de discrétion, de démontrer une capacité à faire face à un comportement agressif de la part de tiers et à se maîtriser dans de telles situations, d’avoir une absence de liens suspects avec le milieu criminel, de faire preuve de respect pour les valeurs démocratiques et de démontrer une absence de risques pour la sécurité intérieure ou extérieure de l’État ou pour l’ordre public.

En l’espèce, après examen de votre dossier, sur la base des informations contenues dans un document confidentiel recueillies en application des articles 66 et 67 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, et conformément aux motifs exposés dans la présente, je constate que vous ne répondez pas au profil attendu dans le chef d’un agent de gardiennage, tel que fixé à l’article 64 de la loi du 2 octobre 2017 précitée, en ce que vous ne faites preuve d’intégrité et que vous constituez un risque pour la sécurité intérieure ou extérieure de l’État ou l’ordre public. En conséquence, vous ne répondez pas à la condition fixée à l’article 61, 6°, de la loi.

Les faits qui vous sont reprochés sont particulièrement graves pour une personne exerçant des activités de gardiennage. Pour cette raison, j’estime 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 votre carte d’identification d’agent de gardiennage.

[...] ».

Cette décision est notifiée au requérant par un courrier recommandé du 29 septembre 2020, et est portée à la connaissance de l’employeur du requérant, la société Securitas SA, par un courrier recommandé du 30 octobre 2020.

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. Premier moyen

V.1. Thèse du requérant

Le requérant prend un premier moyen de la « violation des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration en ce qu'il comprend le devoir de minutie et le principe de l'exercice effectif du pouvoir d'appréciation, de la violation du principe de motivation interne, de la violation de l'article 70 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière et de la violation du principe de proportionnalité ».

Il fait valoir que l'acte attaqué se fonde sur une demande d'enquête relative aux conditions de sécurité adressée par la partie adverse à l'administrateur général de la Sûreté de l'État le 10 janvier 2019. Il observe que la demande concerne un dénommé YYYY qui lui est étranger et dont l'identité lui est inconnue. Il se demande dès lors si l'enquête relative aux conditions de sécurité portait sur la bonne personne. Dans la mesure où il n'a pas accès aux résultats de cette enquête, il estime être dans l'impossibilité de vérifier si l'enquête le concernait.

Il conteste la diligence et la minutie avec lesquelles la partie adverse a mené la procédure de retrait de sa carte d'identification et estime que cette erreur ne peut être assimilée à une erreur matérielle. Il considère que l'acte attaqué ne repose pas sur des faits exacts, pertinents et légalement admissibles.

Il se réserve encore le droit de contester la teneur de l'enquête de sécurité, plus particulièrement le fait qu'elle ait effectivement consisté en une « analyse et une évaluation » des données visées à l'article 70 de la loi du 2 octobre 2017 précitée comme l'exige cette disposition, si le contenu de cette enquête de sécurité lui est révélé, à tout le moins partiellement, dans le cadre de la présente procédure.

V.2. *Appréciation*

La mention du nom de Monsieur YYYY en lieu et place du nom du requérant au deuxième paragraphe de la page 2 de la demande d'enquête adressée par la partie adverse à la Sûreté de l'État, le 10 janvier 2019, constitue manifestement une erreur de plume.

En effet, le début de cette demande identifie clairement le requérant par son nom, sa date de naissance et son numéro de registre national, et l'enquête qui a suivi concernait bien le requérant.

Il s'agit d'une erreur matérielle qui n'a provoqué aucune méprise.

Le premier moyen n'est pas sérieux.

VI. *Second moyen*

VI.1. *Thèse du requérant*

Le requérant prend un second moyen de la « violation des articles 6, § 1^{er}, et 6, § 3, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du principe général du respect des droits de la défense et/ou du principe *audi alteram partem*, de la violation du principe du contradictoire, de la violation des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration en ce qu'il comprend le devoir de minutie et le principe de l'exercice effectif du pouvoir d'appréciation, de la violation du principe de motivation interne, de la violation de l'article 2 de l'arrêté royal du 24 mai 1991 fixant les règles de procédure de la suspension ou du retrait des autorisations ou des agréments prévus par la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage ».

Il fait valoir que « le principe général du respect des droits de la défense comporte le droit pour toute personne qui risque de se voir infliger une mesure punitive de pouvoir se défendre utilement et librement contre les reproches qui lui sont faits, ce qui implique notamment qu'elle ait eu la possibilité de consulter l'ensemble du dossier sur la base duquel l'autorité s'est fondée pour lui adresser ces reproches et prendre à son égard la mesure punitive ». Il estime que la décision de retrait de la carte d'identification constitue une mesure punitive et s'appuie, à cet égard, sur les termes de l'article 1^{er} de l'arrêté royal fixant les règles de procédure de

la suspension ou du retrait des autorisations ou des agréments prévus par la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage du 24 mai 1991, qui qualifient de « sanction » la suspension ou le retrait de la carte d'identification délivrée au personnel des entreprises de gardiennage ou des services internes de gardiennage.

Subsidiairement, il invoque le principe *audi alteram partem*, l'acte attaqué étant une mesure grave, qui implique aussi « le droit pour le requérant d'avoir accès à l'ensemble de son dossier de manière à pouvoir se défendre utilement contre les griefs qui lui sont faits ». Il ajoute que ce droit est également consacré à l'article 2 de l'arrêté royal du 24 mai 1991 précité.

Il indique qu'il n'a pas été informé de tous les faits qui lui sont reprochés et qu'il n'a pu consulter son dossier administratif dans son intégralité. Il considère que « la partie adverse a, de manière drastique, limité [ses] droits de la défense [...] en invoquant l'application de l'article 73 de la loi du 2 octobre 2017 ». Il observe que l'enquête de sécurité aurait 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^o, de la loi précitée » et que l'acte attaqué est fondé sur le fait qu'il ne répond pas au profil attendu dans le chef d'un agent de gardiennage, en ce qu'il ne fait pas preuve d'intégrité et constitue un risque pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou l'ordre public. Il en déduit que « ce sont les éléments non divulgués, même partiellement, au requérant qui ont fondé l'acte attaqué ».

Il constate qu'il ne ressort ni du courrier adressé au requérant le 21 février 2020 ni de l'acte attaqué, que la partie adverse aurait procédé à une mise en balance entre l'intérêt de la publicité des « renseignements de nature judiciaire et administrative ainsi que des données professionnelles » et « l'ordre public, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ». Il se réfère à l'arrêt n° 161.407 du 19 juillet 2006, dans lequel le Conseil d'État a décidé que l'autorité qui adopte une décision de refus partiel d'accès à des informations « est tenue de procéder à une balance des intérêts en présence » et que « la motivation doit faire apparaître concrètement les raisons qui ont fait prévaloir l'intérêt protégé par l'exception relative sur le droit d'accès à l'information ».

Il ajoute que « la Cour européenne des droits de l'homme a déjà jugé que seules sont légitimes au regard de l'article 6, § 1, les mesures restreignant les droits de la défense qui sont absolument nécessaires ».

Il critique la motivation formelle de l'acte attaqué à cet égard. Il « n'aperçoit pas, dans la législation pertinente au cas d'espèce, les dispositions qui imposeraient une motivation succincte et dispenseraient la partie adverse de faire apparaître les raisons qui ont fait prévaloir l'intérêt protégé par l'exception relative au droit d'accès à l'information ». Il reproche à la partie adverse de faire « application de l'article 73 de la loi du 2 octobre 2017, de manière indistincte, sans indiquer l'hypothèse rencontrée en l'espèce parmi celles énoncées dans cette disposition et par conséquent, sans établir qu'elle aurait exercé effectivement son pouvoir d'appréciation des données de l'espèce, avec minutie ». Il relève que les motifs retenus par la partie adverse pour décider du retrait de sa carte d'identification sont présentés en termes généraux et de manière alternative comme suit : « [...] je constate que vous ne répondez pas au profil attendu dans le chef d'un agent de gardiennage, tel que fixé à l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017 précitée, en ce que vous ne faites preuve d'intégrité et que vous constituez un risque pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou l'ordre public. En conséquence, vous ne répondez pas à la condition fixée à l'article 61, 6°, de la loi ». Il estime que « rien ne justifie qu'il n'ait pu prendre connaissance, même partiellement, des éléments de son dossier administratif et des griefs reprochés » et que « l'illégalité de l'acte qui résulte de cette restriction disproportionnée des droits de la défense du requérant est d'autant plus grave et manifeste que ce sont précisément les éléments et motifs non divulgués au requérant qui ont fondé l'acte attaqué ».

Il rappelle qu'il a travaillé plus de 3 années pour la société Securitas, à la satisfaction de son employeur. Il indique qu'il ignore les griefs et les éléments d'ordre judiciaire et administratif, mais également d'ordre professionnel qui lui sont reprochés. Il souligne que, malgré une demande d'informations en ce sens formulée dans sa note de défense, la partie adverse s'est abstenue de communiquer la moindre explication ou la moindre pièce, même expurgée de certaines informations.

Il conclut qu'en lui refusant l'accès, même de manière restreinte, à ces informations et en méconnaissant le principe de motivation formelle, la partie adverse l'a privé de toute possibilité de se défendre dans le cadre d'une procédure aboutissant à le priver de l'exercice de son activité professionnelle pour laquelle il s'est formé et de comprendre la décision de lui retirer sa carte d'identification.

VI.2. Appréciation

L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne s'applique qu'aux jugements portant sur des contestations relatives à des droits et obligations de caractère civil et à toute accusation en matière

pénale. L'acte attaqué est un acte administratif unilatéral, qui ne revêt aucun caractère juridictionnel. Partant, les garanties résultant de l'article 6 de la Convention précitée ne s'appliquent pas à la procédure administrative ayant mené à son adoption. Il est satisfait aux exigences de cette disposition par la faculté dont dispose le requérant d'exercer les recours en annulation et en suspension devant le Conseil d'État, recours qui sont quant à eux soumis aux exigences de l'article 6 de la Convention précitée, lorsque la contestation entre dans le champ d'application matériel de cette disposition.

En tant qu'il dénonce la violation de cet article 6 dans la procédure ayant mené à l'adoption de l'acte attaqué, le moyen n'est, *prima facie*, pas sérieux.

Le principe général du respect des droits de la défense impose à l'administration de permettre à l'administré de se défendre utilement lorsqu'elle envisage de lui imposer une mesure à caractère punitif, tandis que l'adage *audi alteram partem* lui impose de permettre à l'administré de faire valoir ses observations au sujet d'une mesure grave, mais non punitive, qu'elle envisage de prendre à son égard. Le retrait de l'agrément requis pour exercer une activité professionnelle, fondé sur le constat que les conditions légales d'exercice de cette activité ne sont pas ou plus remplies, constitue une mesure grave, mais non punitive, soumise à l'adage *audi alteram partem*. Il en résulte que son destinataire doit en principe pouvoir prendre connaissance de l'ensemble du dossier pour pouvoir faire utilement valoir ses observations.

L'adage ne revêt toutefois qu'une valeur législative, si bien qu'il peut y être dérogé par une loi particulière.

En l'espèce, l'acte attaqué est fondé sur les « informations contenues dans un document confidentiel recueillies en application des articles 66 et 67 de la loi du 2 octobre 2017 règlementant la sécurité privée et particulière », dont la partie adverse déduit que le requérant ne répond pas « au profil attendu dans le chef d'un agent de gardiennage, tel que fixé à l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017 précitée, en ce [qu'il] ne fai[t] preuve d'intégrité et [qu'il] constit[ue] un risque pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou l'ordre public ». L'acte attaqué est donc expressément fondé sur le résultat de l'enquête sur les conditions de sécurité.

Conformément à l'article 72 de la loi du 2 octobre 2017 précitée, la décision relative au résultat de l'enquête sur les conditions de sécurité doit être portée à la connaissance de la personne qui en fait l'objet. L'article 73 de la même

loi consacre toutefois une exception à la communication des motifs de cette décision, dans les termes qui suivent :

« La notification d'une décision négative reprend les motifs qui justifient cette décision, à l'exception de tout renseignement dont la communication pourrait porter atteinte à la défense de l'inviolabilité du territoire national et des plans de défense militaire, à la mise en œuvre des missions des forces armées, à la sécurité intérieure de l'État, en ce compris le domaine de l'énergie nucléaire, à la sauvegarde de l'ordre démocratique et constitutionnel, à la sécurité extérieure de l'État et aux relations internationales, au potentiel scientifique et économique du pays ou tout autre intérêt fondamental de l'État, à la sécurité des ressortissants belges à l'étranger, au fonctionnement des organes décisionnels de l'État, à la protection des sources, au secret d'une information ou d'une instruction judiciaire en cours ou à la protection de la vie privée de tiers ».

En l'espèce, les services de la Sûreté de l'État ont adressé à la partie adverse, le 20 février 2019, une note classifiée « secret » au sens de la loi du 11 décembre 1998 précitée, ce qui signifie que son utilisation inappropriée « peut porter gravement atteinte à un des intérêts visés à l'article 3 » de la même loi. Il s'agit des intérêts suivants :

« a) la défense de l'intégrité du territoire national et des plans de défense militaire;
b) l'accomplissement des missions des forces armées;
c) la sûreté intérieure de l'État, y compris dans le domaine de l'énergie nucléaire, et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel;
d) la sûreté extérieure de l'État et les relations internationales de la Belgique;
e) le potentiel scientifique et économique du pays;
f) tout autre intérêt fondamental de l'État;
g) la sécurité des ressortissants belges à l'étranger;
h) le fonctionnement des organes décisionnels de l'État;
i) la sécurité des personnes auxquelles en vertu des articles 104, § 2, ou 111quater, § 1^{er}, du Code d'instruction criminelle, des mesures de protection spéciales sont octroyées ».

À la suite de la demande de la partie adverse de pouvoir utiliser les renseignements contenus dans cette note, dans le cadre de la procédure de retrait de la carte d'identification d'agent de gardiennage du requérant, les services de la Sûreté de l'État lui ont envoyé, le 30 juillet 2019, un courrier à « diffusion restreinte », en demandant expressément de ne pas rendre accessible cette note au requérant ou à son conseil. Le contenu de cette note est reproduit dans le Rapport sur les conditions de sécurité, qui fonde l'acte attaqué.

Il résulte de ce qui précède que les conditions d'application de l'exception définie à l'article 73 la loi du 2 octobre 2017 précitée, permettant à la partie adverse de ne pas communiquer au requérant les motifs de la décision relative au résultat de l'enquête sur les conditions de sécurité, étaient bien réunies.

La jurisprudence relative à la motivation formelle d'une décision de refus d'accès à l'information n'est pas pertinente en l'espèce, dans la mesure où le requérant ne prétend pas avoir formulé une demande d'accès aux documents administratifs et dans la mesure où l'acte attaqué ne consiste pas en une décision de refus d'accès de l'autorité administrative compétente.

L'article 4 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs prévoit des exceptions à l'obligation de motivation formelle, lorsque l'indication des motifs de l'acte peut soit compromettre la sécurité extérieure de l'État, soit porter atteinte à l'ordre public, soit violer le droit au respect de la vie privée, soit constituer une violation des dispositions de matière de secret professionnel.

En l'espèce, la partie adverse n'a pas fait usage de ces exceptions, mais a motivé l'acte attaqué par le constat que, selon des informations confidentielles recueillies dans le cadre de l'enquête sur les conditions de sécurité, le requérant ne répond pas au profil attendu dans le chef d'un agent de gardiennage, en ce qu'il ne fait pas preuve d'intégrité et constitue un risque pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou l'ordre public et par la considération que les faits reprochés sont particulièrement graves et justifient le retrait de sa carte d'identification.

La partie adverse n'étant pas elle-même habilitée à révéler les motifs de la décision relative au résultat de l'enquête sur les conditions de sécurité, cette motivation paraît, *prima facie*, adéquate et suffisante.

À supposer que l'arrêté royal du 24 mai 1991 fixant les règles de procédure de la suspension ou du retrait des autorisations ou des agréments prévus par la loi du 10 avril 1990 précitée soit applicable en l'espèce, ses dispositions ne peuvent primer sur l'exception définie à l'article 73 de la loi du 2 octobre 2017 précitée.

Enfin, le dossier administratif révèle que la partie adverse a examiné les pièces avec minutie et a effectivement exercé son pouvoir d'appréciation.

Le moyen, tel qu'il est formulé dans la requête, n'est pas sérieux.

L'une des 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 fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

VII. Confidentialité

VII.1. Thèses des parties

La partie adverse dépose les pièces 4, 5, 6 et 7 du dossier administratif à titre confidentiel et justifie la demande de confidentialité dans une requête en application de l'article 87, § 2, du règlement général de procédure.

La demande de confidentialité est motivée par la classification, au sens de la loi du 11 décembre 1998 précitée, des pièces 4 et 6, par le fait que la pièce 5 est un courrier envoyé à la Sûreté de l'Etat en réponse à un courrier classé « secret » et par les informations confidentielles reproduites dans la pièce 7.

À ce stade de la procédure, le requérant ne formule pas de demande de levée de confidentialité.

VII.2. Appréciation

En son article 87, § 2, le règlement général de procédure permet à une partie de solliciter de la part du Conseil d'État qu'il ordonne le caractère confidentiel de pièces qu'elle dépose.

Si cette disposition donne la possibilité aux parties de demander la confidentialité de certaines pièces qui, en principe, devraient être utiles à la solution du litige, le dépôt du dossier administratif est prescrit par la législation dans le but de permettre au juge de statuer sur la base d'une connaissance aussi précise que possible des circonstances de fait et des motifs de droit qui ont conduit à l'élaboration de l'acte attaqué. Il revient ainsi au Conseil d'État d'apprécier la confidentialité alléguée de certaines pièces contenues dans le dossier administratif en faisant la balance entre les exigences du procès équitable et celles des motifs invoqués pour justifier la demande de confidentialité, en vue de soumettre ces pièces à la contradiction des parties ou, au contraire, en vue de les y soustraire.

En l'espèce, la confidentialité des pièces 4, 6 et 7 du dossier administratif n'est pas douteuse, puisqu'il s'agit d'une pièce classifiée au sens de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, d'une pièce « à diffusion restreinte » au sens de l'article 20 de l'arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations attestations et avis de sécurité, et d'une pièce qui reproduit des informations que les deux premières contiennent.

La confidentialité de la pièce 5 est également admise à ce stade, dans la mesure où elle s'inscrit dans un échange de correspondance entre la partie adverse et la Sûreté de l'État à propos de ces informations confidentielles.

À ce stade de la procédure, la confidentialité de ces pièces n'a pas empêché les parties de débattre des moyens soulevés dans la requête, d'autant que le requérant n'a formulé aucune demande à cet égard, ni dans sa requête ni à l'audience, au cours de laquelle il s'est référé à ses écrits de procédure.

Les exigences du procès équitable imposent toutefois que le requérant soit en mesure de contester, au cours de la procédure devant le Conseil d'État, les motifs qui fondent la décision de retirer sa carte d'identification d'agent de gardiennage. La balance entre les exigences du procès équitable et celles des motifs invoqués pour justifier la demande de confidentialité justifie que, pour la suite de l'examen du recours, le requérant soit informé, à tout le moins sommairement, dans le cadre de la procédure, de la substance des motifs qui ont justifié le retrait de sa carte d'identification.

Les pièces établies par la Sûreté de l'État ne pouvant être soumises à la contradiction, il appartient à la partie adverse, en cas de demande de poursuite de la procédure introduite par le requérant, de déposer à bref délai de nouvelles pièces permettant de préserver cet équilibre.

Il y a lieu de maintenir la confidentialité des pièces 4, 5, 6 et 7 du dossier administratif.

VIII. Dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir

Dans sa requête, le requérant sollicite que son identité ne soit pas mentionnée lors de la publication de l'arrêt, conformément à l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État.

Rien ne s'oppose à sa demande.

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

Article 1^{er}

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

La confidentialité des pièces 4, 5, 6 et 7 du dossier administratif est maintenue.

Article 3.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité du requérant ne sera pas mentionnée.

Article 4.

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