

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 254.167 du 30 juin 2022

A. 230.155/XV-4351

En cause : **XXXX**,
ayant élu domicile chez
M^e Kristof ROOX, avocat,
rue Joseph Stevens, 7
1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur,
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 7 février 2020, XXXX demande, d'une part, l'annulation de la « décision du 16 décembre 2019 de retrait de sa carte d'identification portant le numéro 10114045 délivrée à l'entreprise de gardiennage agréée Protection Unit SA, valable jusqu'au 18 novembre 2020 » et, d'autre part, la suspension de l'exécution de cette même décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 247.980 du 30 juin 2020 a rejeté la demande de suspension 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 2020, le requérant 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 de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 avril 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 mai 2022.

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

M^e Eddy Vanden Heuvel, *loco* M^e Kristof Roox, avocat, comparaissant pour le requérant, et M^e Charles-Édouard Robert, *loco* M^e Bernard Renson, avocat, 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.

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 utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 247.980, précité. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

Le requérant prend un premier moyen « de la violation du délai raisonnable ».

Dans sa requête, il fait état des articles 66 et 70 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, ainsi que d'extraits des travaux préparatoires relatifs à cette dernière disposition. Il écrit qu'il découle de ces dispositions « qu'une enquête sur les conditions de sécurité peut être démarrée dès que l'autorité a pris connaissance de faits susceptibles d'influencer l'octroi ou le retrait d'une carte d'identification ».

Il mentionne qu'il ressort d'un rapport rédigé par les services de la police locale de Bruxelles-Ouest, à destination de la partie adverse, que l'autorité était informée, depuis le 3 avril 2017, des faits qui ont justifié sa décision.

Il considère qu'en ne prenant l'acte attaqué que plus de deux ans plus tard, la partie adverse a violé le principe général dont il se prévaut dans son moyen. Il cite, à l'appui de son argumentation, l'arrêt n° 222.300 du 29 janvier 2013. Il ajoute que l'acte attaqué est la mesure la plus grave qui peut être prise à son encontre à la suite de son comportement et qu'une autorité normalement prudente et diligente aurait traité l'affaire en urgence.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse invoque les arrêts n° 227.697 du 16 juin 2014 et n° 231.151 du 7 mai 2015, dont elle déduit que le requérant n'a pas d'intérêt à son moyen. Elle estime que cette jurisprudence est pertinente en l'espèce. Elle souligne que si le requérant a reçu une carte d'identification d'agent de gardiennage, le 18 novembre 2015, pour une société qui est tombée en faillite et la carte a été reprise par la société anonyme Protection Unit, qui a demandé une nouvelle carte d'identification le 19 février 2019. Elle en déduit que le litige s'inscrit donc bien dans le contexte d'une demande de carte d'identification. Elle cite d'autres arrêts du Conseil d'État à l'appui de son argumentation.

Elle estime qu'à le supposer recevable, le moyen n'est, en tout état de cause, pas fondé. Elle rappelle la teneur du principe du droit au délai raisonnable. Elle fait état de ce que, selon la doctrine, le respect de ce principe s'apprécie *in concreto*, « en fonction de la possibilité pour l'autorité administrative de disposer de tous les éléments de fait, renseignements et avis, qui doivent lui permettre de statuer en connaissance de cause, mais aussi de circonstances particulières ». Elle précise que le délai raisonnable ne commence à courir qu'à partir du moment où l'autorité administrative qui doit prendre une décision est en mesure de le faire.

Elle expose que le document intitulé « rapport au Service public fédéral Intérieur » daté du 3 avril 2017 n'a jamais été transmis à l'administration avant le courrier du Procureur du Roi de Bruxelles du 10 avril 2019. Elle fait état de ce que le requérant ne fournit pas la preuve que ce document serait parvenu à sa connaissance avant le mois d'avril 2019. Elle fait valoir qu'il lui est impossible d'apporter la preuve de la non-réception du rapport précité avant le 10 avril 2019. Elle estime que c'est au requérant d'établir la preuve de ce que ce document est parvenu à la partie adverse en 2017, ce qu'en l'espèce, il demeure en défaut de faire.

Elle relève, ensuite, que seulement neuf mois se sont écoulés entre le 18 mars 2019 (date de la « demande d'enquête relative aux conditions de sécurité ») et l'acte attaqué (adopté le 16 décembre 2019). Elle détaille les étapes de la procédure menée dans cet intervalle de temps. Elle estime que celle-ci s'est déroulée dans un délai « parfaitement raisonnable ».

En réplique, le requérant relève, à l'appui de son intérêt au moyen, que la demande formulée le 13 février 2019 porte sur un duplicata, non sur une nouvelle carte d'identification. Il précise que ce duplicata lui a été délivré alors que l'enquête n'avait pas encore abouti et en déduit que « si l'on en croit la thèse de la partie adverse, cela signifierait [...] que l'administration délivre les cartes d'identification d'agent de gardiennage avant même la fin de l'enquête sur les conditions de sécurité, enquête qui serait alors menée afin de savoir si la délivrance préalable de la carte était justifiée ». Il estime que « ce raisonnement ne tient pas la route et indique qu'au contraire, l'enquête qui a début[é] le 18 mars 2019 n'est pas en lien avec la demande de duplicata introduite le 13 février par [son] nouvel employeur ». Il réitère que l'acte attaqué ne consiste pas en une décision de refus, mais en une décision de retrait. Il relève notamment que l'auteur de l'acte attaqué mentionne que sa carte d'identification est valable jusqu'au 18 novembre 2020, annonce qu'il est possible de procéder au « retrait » de sa carte en application de l'article 85 de la loi du 2 octobre 2017, précitée, et décide finalement de « procéder au retrait de la carte d'identification précédemment délivrée ».

À l'appui du fondement du moyen, le requérant relève que le « rapport au Service public fédéral Intérieur » daté du 3 avril 2017 contient la mention de ce qu'un rapport administratif est effectué à l'attention de ce SPF. Il y voit la preuve de ce que la partie adverse était au courant des faits concernés depuis cette date. Il estime que si les faits qui lui sont reprochés sont « particulièrement graves et inexcusables », ainsi que les qualifie la partie adverse, il n'est alors pas compréhensible que l'autorité a attendu deux ans avant d'entamer une enquête sur les conditions de sécurité, en ce qui le concerne.

Il estime, en substance, que la partie adverse ne démontre aucune « circonstance particulière » de nature à justifier un délai de réaction aussi long que celui qui lui a été nécessaire.

À cet égard, il relève que la partie adverse n'a entamé son enquête qu'en février 2019, à la suite de la demande de duplicata introduite par son nouvel employeur.

Il fait encore valoir qu'il lui est impossible d'apporter la preuve de la réception d'un rapport de police par l'administration. Il estime en substance qu'il faut présumer que l'administration fonctionne correctement et que les rapports qui sont transmis d'un service à l'autre parviennent à destination. Selon lui, l'administration ne peut se fonder sur un dysfonctionnement pour se justifier.

Il ajoute qu'aucun consentement à l'enquête de sécurité n'a été demandé par le biais de l'entreprise Protection Unit puisque, « ne s'agissant d'une demande de duplicata, la procédure s'est faite de manière simplifiée ». Il y voit encore un manquement au devoir de minutie, une erreur manifeste d'appréciation et une violation de l'article 68 de la loi du 2 octobre 2017, précitée.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse maintient que le moyen est irrecevable à défaut d'intérêt.

Elle estime qu'en tout état de cause, le moyen n'est pas fondé. Selon elle, « la question centrale qui se pose en ce dossier est de savoir si le SPF Intérieur a reçu la note intitulée "Rapport au Service public fédéral Intérieur", datée du 3 avril 2017 et établie par les services de la Police locale de la zone de Bruxelles-Ouest ». Elle affirme que ce document ne lui a pas été transmis ou n'a pas été porté à sa connaissance, avant le courrier du Procureur du Roi de Bruxelles du 10 avril 2019, de sorte qu'elle n'aurait pas pu ouvrir une enquête sur les conditions de sécurité avant l'introduction d'une nouvelle demande de carte par la SA Protection, le 18 mars 2019.

Elle estime qu'il ne peut être exigé d'elle qu'elle apporte la preuve de la non-réception du document, preuve négative impossible à rapporter. Elle considère que la charge de la preuve repose sur le requérant et affirme que, « si la Direction de la Sécurité privée avait reçu le document, elle aurait (évidemment) effectué une enquête sur [le requérant] en 2017 » et qu'elle « n'aurait pas attendu deux ans ».

Elle expose que, selon les instructions ministérielles, les services de police doivent informer le SPF Intérieur de tout incident dans lequel est impliqué du personnel des entreprises de gardiennage, que, dans ce cas, le rapport est transmis à la direction de la Sécurité privée du SPF Intérieur, qui ouvre une enquête chaque fois que les faits le justifient. Elle souligne que la direction de la Sécurité privée peut recourir à une suspension préventive, sur la base de l'article 82 de la loi du 2 octobre 2017, précitée. Elle se réfère à l'arrêt n° 179.880 du 19 février 2008. Elle conclut qu'il ne peut être établi qu'elle a été en possession du rapport de la police locale avant d'avoir reçu le courrier du Procureur du Roi de Bruxelles du 10 avril 2019.

Dans son dernier mémoire, le requérant fait valoir que la charge de la preuve n'est pas renversée lorsqu'il apporte la preuve, ou au moins un commencement de preuve, qu'un rapport a été établi et transmis à la partie adverse. Selon lui, il appartient à la partie adverse de démontrer le contraire, si tel ne fut pas le cas. Il estime qu'il ne s'agit pas d'apporter une preuve négative, mais de démontrer le bon fonctionnement et la continuité du service public. Il estime que, dans la mesure où le rapport mentionne, au moins à deux reprises, que les faits sont bien rapportés au SPF Intérieur, il existe au moins une présomption que les services publics ont fonctionné adéquatement. Il considère que l'on ne peut, à l'inverse, présumer que la communication interne entre les services publics a dysfonctionné et en déduire une justification du délai de traitement du dossier. Il expose les motifs pour lesquels, à son estime, la référence à l'arrêt n° 179.880, précité, n'est pas pertinente en l'espèce.

IV.2. Appréciation

Le demandeur d'une carte d'identification d'agent de gardiennage n'a pas intérêt à une annulation qui serait prononcée sur le fondement d'un moyen pris du dépassement du délai raisonnable. En effet, en cas d'annulation de la décision de refus, l'autorité administrative serait tenue de se prononcer à nouveau sur la demande de carte par une décision qui sera nécessairement encore plus tardive. En d'autres termes, retenir le moyen pris du dépassement du délai raisonnable ferait obstacle à ce que l'autorité administrative puisse encore statuer sur ladite demande en telle sorte que le demandeur ne pourrait jamais obtenir la carte d'identification.

Tel n'est toutefois pas l'hypothèse en l'espèce. Au moment de l'adoption de l'acte attaqué, le requérant exerce la profession d'agent de gardiennage et est titulaire d'une carte d'identification, valable jusqu'au 18 novembre 2020. L'acte attaqué se prononce expressément sur le retrait de cette carte d'identification.

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. Une mesure ayant pour effet de priver son destinataire de l'exercice d'une profession pour laquelle il s'est formé et qu'il exerce depuis plusieurs années est une mesure grave.

Le caractère raisonnable de la durée 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, l'acte attaqué consiste dans le retrait de la carte d'identification du requérant, valable jusqu'au 18 novembre 2020.

Les faits reprochés qui fondent l'acte attaqué, se sont déroulés le 18 mars 2017, mais ce n'est qu'à l'occasion du traitement de la demande de « duplicata » de cette carte, le 13 février 2019, que la partie adverse a ouvert, le 18 mars 2019, une enquête relative aux conditions de sécurité à son sujet.

Toutefois, le requérant dépose un document d'une page intitulé « Rapport au Service public fédéral Intérieur » établi par les services de la police locale de la zone de Bruxelles-Ouest, faisant état des faits du 18 mars 2017, dans lesquels il est impliqué. Il dépose également un rapport de trois pages, portant notamment ce qui suit :

« **Société de gardiennage**

Informons que XXXX fait partie d'une société de gardiennage.

Le 03/04/2017, nous prenons contact avec le SPF Intérieur afin de connaître la société de gardiennage pour laquelle XXXX travaille.

Il travaille pour la société [...].

Sa carte de légitimation est valable jusqu'au 18/11/2020.

Rapport au SPF Intérieur

Nous effectuons également un rapport administratif (MF04) à l'attention du SPF Intérieur.

Signalement(s)

Signalons les faits via la [Banque nationale générale].
Dont acte clos, le 03/04/2017 ».

Ces deux documents figurent également dans le dossier administratif, en tant qu'annexes au courrier de réponse du Parquet du 10 avril 2019.

La partie adverse concède que la question de savoir quand le SPF Intérieur a reçu le rapport de la zone de Police de Bruxelles-Ouest est centrale, mais

elle fait valoir que ce rapport ne lui a pas été communiqué avant le courrier du Procureur du Roi de Bruxelles du 10 avril 2019.

Aucun des dossiers déposés, ni celui du requérant ni celui de la partie adverse, ne permet d'attester la réalité de l'envoi aux services de la partie adverse du rapport précité. Ils ne révèlent pas davantage une réception effective de ce rapport, à la suite d'un tel envoi. Il apparaît impossible, pour le requérant, d'établir que ce rapport a effectivement été transmis aux services de la partie adverse au mois d'avril 2017, mais également, pour la partie adverse, d'établir qu'elle ne l'a pas reçu à cette période.

L'article 23 des lois coordonnées sur le Conseil d'État prévoit que la section du contentieux administratif correspond directement par courrier avec toutes les autorités et administrations qu'elle estime nécessaire et qu'elle a le droit de se faire communiquer par ces autorités et administrations tous documents et renseignements relatifs aux affaires sur lesquelles elle est appelée à statuer.

En l'espèce, il est nécessaire, par une mesure d'instruction, de demander à la zone de Police de Bruxelles-Ouest de confirmer que le « Rapport au Service public fédéral Intérieur » établi au mois de mars 2017, concernant le PV n° BR.45.L2.013700/2017, a effectivement été communiqué par elle aux services de la partie adverse et, dans l'affirmative, de produire la preuve de cette transmission et de la date de celle-ci.

V. 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}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Il est ordonné à la zone de Police de Bruxelles-Ouest d'indiquer si le « Rapport au Service public fédéral Intérieur » qu'elle a établi au mois de mars 2017, concernant le PV n° BR.45.L2.013700/2017, a effectivement été communiqué au SPF Intérieur et, dans l'affirmative, de produire la preuve de cette transmission et de sa date.

Article 3.

Dans le cas où la zone de Police de Bruxelles-Ouest fournirait la preuve de l'envoi du rapport précité, le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint est chargé de rédiger un rapport complémentaire.

Article 4.

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

Article 5.

Le présent arrêt sera notifié à la zone de Police de Bruxelles-Ouest.

Article 6.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 30 juin 2022, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht