

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.894 du 22 février 2024

A. 232.898/XV-4676

En cause : **M.A.**,
ayant élu domicile chez
M^e Michaël PILCER, avocat,
avenue Albert-Élisabeth, 46
1200 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
la ministre 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 12 février 2021, le requérant demande l'annulation de :

- « - la décision de la Ministre de l'Intérieur [du 15 décembre 2020] reçue le 16 décembre 2020 lui retirant le code de fonction EXE 07 sur ses cartes de gardiennage et refusant que ce même code EXE 07 lui soit délivré sur de nouvelles cartes de gardiennage, lui interdisant ainsi d'exercer les activités de gardiennage suivantes :
- toute forme de gardiennage statique de biens, de surveillance et de contrôle du public en vue d'assurer le déroulement sûr et fluide d'événements, appelée "gardiennage d'événements" au sens de l'article 3, 7°, de la loi du 2 octobre 2017 ;
 - toute forme de gardiennage statique, de contrôle et de surveillance du public dans les lieux appartenant au milieu de sorties, appelée "gardiennage milieu de sortie" au sens de l'article 3, 8°, de la loi du 2 octobre 2017.

II. Procédure

Par un arrêt n° 255.572 du 24 janvier 2023, le Conseil d'État a rouvert les débats, a chargé le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction du recours, et a réservé les dépens.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 13 octobre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 novembre 2023.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Michaël Pilcer, avocat, comparaissant pour le requérant, et 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 contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 255.572, précité. Il convient de s'y référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 16 de l'arrêté royal du 26 septembre 2005 relatif aux modalités en matière d'octroi, de durée de validité, de refus et de destruction de la carte d'identification et à la procédure en matière d'enquêtes sur les conditions de sécurité (ci-après : « l'arrêté royal du 26 septembre 2005 »), lu en combinaison avec le principe d'impartialité.

Après avoir rappelé la teneur de la disposition précitée, le requérant relève qu'elle perd son sens si l'on accepte que le fonctionnaire compétent pour décider d'entamer une procédure de retrait soit également à l'origine de l'avis de la

commission d'enquêtes sur les conditions de sécurité. Il estime que l'avis de cette commission, même s'il n'est pas contraignant, ne saurait être signé par la personne qui est censée le recevoir pour prendre la décision d'entamer ou non une procédure de retrait de la carte d'agent de gardiennage. Il estime que cette observation vaut également pour le fonctionnaire qui est chargé d'annoncer à l'agent la possibilité du retrait de cette carte. Selon lui, un tel cumul va à l'encontre de l'esprit de la disposition précitée et du bon déroulement d'une procédure d'enquête impartiale menant au retrait d'une carte d'identification. Il constate donc que l'avis de la commission doit être impartial même s'il s'agit d'un organe consultatif et qu'il y a certainement une apparence de partialité dans le chef des fonctionnaires qui ont rendu un avis qui leur était destiné. Il souligne que l'arrêté royal du 26 septembre 2005 n'impose nullement que l'agent qui décidera de lancer, ou non, la procédure de retrait d'une carte d'identification ait préalablement siégé au sein de la commission d'enquêtes chargée de lui remettre un avis. Il relève que la situation de partialité ne résulte donc pas de l'application normale de cet arrêté et que rien ne permet non plus de penser qu'elle est imposée par la structure de l'administration.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse rappelle que, conformément à l'article 65 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, l'enquête sur les conditions de sécurité est initiée par un fonctionnaire désigné par le ministre de l'Intérieur, dont font partie les fonctionnaires cités dans le moyen.

Elle souligne que l'arrêté royal du 26 septembre 2005, qui détaille la procédure concernant les enquêtes sur les conditions de sécurité et la gestion des cartes d'identification, ne prévoit pas explicitement que le fonctionnaire compétent ne peut pas faire partie de la commission d'enquêtes. Elle estime que la critique du requérant à cet égard est donc infondée, faute de base légale, doctrinale ou jurisprudentielle précise appuyant son interprétation de l'article 16 de cet arrêté royal.

De plus, elle réfute l'allégation de partialité, soulignant l'absence de preuves concrètes apportées par le requérant pour étayer cette affirmation. Elle rappelle que, pour remettre en cause l'impartialité d'un organe collégial, il faut établir des faits précis indiquant une partialité possible de ses membres, ce que le requérant n'a pas fait.

Elle indique également que la décision finale concernant le retrait de la carte d'identification relève du ministre de l'Intérieur et non du fonctionnaire compétent. Elle souligne que ce ministre dispose d'un large pouvoir d'appréciation

dans cette matière, et que l'avis de la commission d'enquêtes n'est pas contraignant. Elle soutient que cet élément confirme l'impartialité de la décision finale par rapport aux procédures préalables menées par la commission d'enquêtes.

Dans son dernier mémoire après le rapport complémentaire, elle indique que le requérant n'apporte aucun élément concret qui serait de nature à établir que le contenu de l'avis de la commission d'enquêtes aurait pu être influencé par la présence de l'un des fonctionnaires cités dans le moyen.

IV.2. Appréciation

Le principe général d'impartialité implique que les personnes ou les organes collégiaux appelés à intervenir dans une décision relative à un agent examinent la situation de manière objective, sans préjugés ni idées préconçues. Il s'applique à tout organe de l'administration active, même s'il ne s'agit que d'un organe consultatif chargé d'éclairer l'autorité compétente par un simple avis ou une proposition de décision. Il suffit, pour qu'il soit violé, qu'une apparence de partialité ait pu susciter chez l'agent un doute légitime quant à l'aptitude à aborder sa cause en toute impartialité. Il y a lieu, en outre, de distinguer l'impartialité subjective, qui s'apprécie au regard du comportement personnel d'un acteur de la procédure administrative et au regard de l'intérêt personnel que ce dernier pourrait avoir quant à l'issue de la procédure, et l'impartialité objective, qui exige que la procédure présente suffisamment de garanties pour exclure des appréhensions légitimes à l'égard de l'autorité elle-même. À cet égard, ce principe ne s'applique toutefois que dans la mesure où il se concilie avec la structure de l'administration active. Par ailleurs, selon la jurisprudence constante, lorsque l'autorité est un organe collégial, le principe général n'est violé que s'il est établi qu'un ou plusieurs membres sont soupçonnés de partialité et ont pu influencer la décision prise par cet organe.

L'article 16 de l'arrêté royal du 26 septembre 2005 dispose comme suit :

- « § 1^{er}. La demande visée à l'article 7, § 2, alinéa 3, de la loi, peut être adressée au fonctionnaire compétent, exclusivement par la personne de contact pour les enquêtes sur les conditions de sécurité :
- via son adresse électronique ;
 - après que celle-ci ait constaté que l'intéressé a dûment rempli et signé le document visé à l'article 11, 3^o.

La demande s'effectue conformément au modèle qui figure à l'annexe 2.

§ 1^{er} bis. La "personne de contact pour les enquêtes sur les conditions de sécurité" tient le document visé à l'article 11, 3^o, à la disposition du fonctionnaire compétent pendant un délai d'un an à partir de la date à laquelle la réponse visée au § 3 lui a été fournie.

Le document visé à l'article 11, 3°, est conservé à l'endroit où la personne de contact ayant introduit la demande est employée.

§ 2. La personne de contact pour les enquêtes sur les conditions de sécurité et l'entreprise sont responsables de ce que la réponse du fonctionnaire compétent est immédiatement et définitivement détruite après que la personne de contact en ait pris connaissance et que la réponse ou son contenu ne sont pas enregistrés dans un fichier ni communiqués à des tiers.

§ 3. Le fonctionnaire compétent fournit, dans un délai raisonnable, une réponse à la demande visée au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, conformément au modèle figurant à l'annexe 3. La réponse porte sur une appréciation se basant sur les informations connues de l'administration à cette date. Cette appréciation n'influence pas une appréciation faite à une date ultérieure.

§ 4. Une enquête sur les conditions de sécurité, visée à l'article 7 de la loi, peut à tout moment être demandée par le fonctionnaire compétent afin d'examiner si l'intéressé satisfait aux conditions d'exercice telles que visées à l'article 5, alinéa 1^{er}, 8° ou à l'article 6, alinéa 1^{er}, 8°, de la loi.

§ 5. Le fonctionnaire compétent demande cette enquête après qu'il a constaté que la personne concernée a dûment rempli et signé le document visé à l'article 11, § 3, 2°.

Si l'intéressé refuse de donner son consentement, la procédure prévue aux articles 18 à 23 inclus, est appliquée.

§ 6. Le fonctionnaire compétent demande l'enquête auprès des personnes visées à l'article 16, alinéa 1^{er}, de la loi, ou auprès de la Sûreté de l'État.

Les personnes visées au paragraphe précédent et, le cas échéant, la Sûreté de l'État, rendent au fonctionnaire compétent un rapport écrit au sujet des faits qui sont susceptibles de toucher à la confiance placée dans l'intéressé.

§ 7. Le fonctionnaire compétent soumet le rapport écrit visé au § 6, alinéa 2, à une Commission enquêtes sur les conditions de sécurité, mise sur pied par le Directeur général de la Direction générale Politique de Sécurité et de Prévention du SPF Intérieur et composée de membres du personnel de l'administration.

À sa propre initiative ou à la demande de la Commission enquêtes sur les conditions de sécurité, le fonctionnaire compétent peut demander des informations complémentaires aux personnes visées au § 6, alinéa 1^{er}, à la Sûreté de l'État et aux autorités judiciaires. Il peut demander aux autorités judiciaires quelle est la suite que celles-ci ont réservée aux faits dont elles ont connaissance.

La Commission enquêtes sur les conditions de sécurité émet un avis écrit au fonctionnaire compétent.

§ 8. Si le fonctionnaire compétent estime que l'intéressé satisfait aux conditions de sécurité, il l'en informera par écrit.

Si le fonctionnaire compétent estime que l'intéressé ne satisfait manifestement pas aux conditions de sécurité, la procédure prévue aux articles 18 à 23 inclus, est, selon le cas, appliquée ou la procédure de retenue ou de retrait telle que prévue à l'article 17, 2°, de la loi, est entamée ».

La composition de la commission d'« enquêtes sur les conditions de sécurité » n'est pas fixée par la loi et l'arrêté précité a uniquement précisé qu'elle est composée de membres du personnel de l'administration. Celle-ci est chargée de transmettre un avis à l'attention du fonctionnaire délégué.

Lorsque cette commission émet un avis selon lequel un agent de gardiennage ne remplit plus les conditions légales requises, la circonstance que le fonctionnaire compétent pour décider si la procédure de retrait de la carte d'identification doit ou non être entamée n'est autre que l'un des membres de cette commission est de nature susciter chez l'agent un doute légitime quant à l'aptitude à aborder sa cause en toute impartialité.

En l'espèce, l'avis négatif de la commission du 30 mars 2020 est signé notamment par le fonctionnaire auquel il est destiné à être envoyé « pour suite et compétences voulues ». Sans qu'il soit nécessaire de déterminer l'influence que ce dernier a pu avoir sur les autres membres de cet organe consultatif collégial avant que cet avis soit donné, le cumul de la fonction consultative prévue au paragraphe 7 avec le pouvoir de décision prévu au paragraphe 8, qui n'est pas exercé par un organe collégial mais par un fonctionnaire agissant seul, est de nature à mettre en cause le principe de l'impartialité objective.

Si l'article 16, § 7, de l'arrêté précité n'interdit pas expressément au fonctionnaire compétent de faire partie de cette commission, il ne l'impose pas non plus et le manque d'impartialité objective qui résulte de ce cumul de fonction n'est pas imputable à la structure de l'administration active.

Par ailleurs, le fonctionnaire compétent peut décider seul que les conditions légales sont réunies, ce qui met fin à l'enquête sur les conditions de sécurité et permet à l'agent de conserver sa carte d'identification et, le cas échéant, d'en obtenir une nouvelle. Sa décision d'entamer ou non une procédure de retrait est donc susceptible d'avoir une influence sur le sens de la décision prise et sa participation antérieure à la commission d'enquêtes sur les conditions de sécurité est de nature à priver le requérant d'une garantie.

Le premier moyen est fondé.

V. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, le requérant sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision de la ministre de l'Intérieur du 15 décembre 2020 retirant au requérant le code de fonction EXE 07 sur ses cartes de gardiennage, et refusant que ce même code EXE 07 lui soit délivré sur de nouvelles cartes de gardiennage, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée au requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, le 22 février 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

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

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly