

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.311 du 11 février 2025

A. 240.121/XV-5.625

En cause : 1. B.C.,
 2. **la société privée à responsabilité limitée BE CLOSE
 PROTECTION INTERNATIONAL,**
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^{es} Alain MERCIER et
 Stéphane RIXHON, avocats,
 chaussée de Waterloo, 868/4
 1180 Bruxelles,
 également assistés et représentés par
 M^e Sidney LEFEVRE, avocat,
 rue de Livourne, 13-15 bte 7
 1060 Bruxelles,

 contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 23 septembre 2023, les parties requérantes demandent l'annulation de « l'arrêté du 20 juillet 2023 par lequel le directeur général de la direction générale Sécurité & Prévention du Service Public Fédéral Intérieur décide de procéder au retrait des fonctions dirigeantes (code de fonction "DIR 01" et Gérant) figurant sur la carte d'identification n° 10125367 pour l'entreprise de gardiennage Be Close Protection International SPRL ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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 17 décembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 janvier 2025.

M^{me} Joëlle Sautois, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Stéphane Rixhon, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^{me} Nathalie Puissant, attaché, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, a été entendu 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 utiles

1. Par un courrier du 26 janvier 2023, la partie adverse écrit à la première partie requérante qu'en vertu de l'article 61, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, les personnes qui exercent une fonction au sein d'une entreprise de gardiennage, un service interne de gardiennage, un service de sécurité, un organisme de formation ou une entreprise de consultance en sécurité doivent répondre au « profil » fixé à l'article 64 de la loi précitée et qu'il s'agit des « conditions de sécurité ».

Elle lui indique qu'afin de vérifier le respect des conditions de sécurité et donc du profil, une enquête a été demandée, que celle-ci a révélé dans son chef un certain nombre de renseignements de nature judiciaire et administrative ainsi que des données professionnelles, que ces renseignements ont été consignés dans un rapport

soumis à la commission « enquêtes sur les conditions de sécurité », laquelle a estimé que la première partie requérante ne satisfait pas à ces conditions.

Par le même courrier, la première partie requérante est informée que la partie adverse envisage de retirer la carte d'identification qui lui a été délivrée provisoirement pour l'entreprise de gardiennage Be Close Protection International, seconde partie requérante, et qu'il est également envisagé de refuser la délivrance de la carte demandée pour lui par une autre entreprise de gardiennage.

2. Le 20 juin 2024, la première partie requérante est auditionnée.

3. Le 20 juillet 2024, la partie adverse prend une décision dont il ressort notamment ce qui suit :

« Les faits ci-dessus énoncés sont particulièrement graves pour une personne exerçant des fonctions de direction effective d'une entreprise de gardiennage. Conformément aux motifs exposés dans la présente, je constate donc que vous ne satisfaites pas et plus aux conditions de sécurité fixées à l'article 61, 6° de la loi précitée pour une fonction de direction effective d'une entreprise telle que définie à l'article 60, 1 et 2° de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière.

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 des fonctions dirigeantes (code de fonction "DIR 01" et Gérant) figurant sur votre carte d'identification n° 10125367 pour l'entreprise de gardiennage Be Close Protection International SPRL.

En revanche, je considère que vous répondez aux conditions de sécurité pour l'exercice d'activités d'exécution.

La carte d'identification pour [l'autre entreprise de gardiennage] sera remise directement à l'entreprise qui l'a sollicitée uniquement pour des fonctions d'exécution ».

Cette décision est signée pour la ministre de l'Intérieur par « le fonctionnaire délégué », Ph.W., en sa qualité de directeur général.

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié à la première partie requérante par un courrier recommandé daté du 24 juillet 2024.

4. Par un courrier du 23 octobre 2023, la partie adverse met en demeure la seconde partie requérante de désigner un nouveau gérant au plus tard le 23 novembre 2023, compte tenu du fait que la première partie requérante ne répond plus aux conditions de sécurité. Elle précise qu'à défaut pour la seconde partie requérante de s'exécuter dans ce délai, sa demande de renouvellement d'autorisation

d'exploiter une entreprise de gardiennage sera examinée sur la base des éléments actuels.

5. Réunie le 17 novembre 2023, l'assemblée générale des actionnaires de la seconde partie requérante constate la fin du mandat de gérant et la démission de la première partie requérante.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse demande que soit constatée l'absence d'intérêt à agir dans le chef de la seconde partie requérante, au motif que la première partie requérante n'en est plus gérante. Elle considère qu'en modifiant ses statuts en ce sens, la seconde partie requérante a démontré « sa volonté de continuer à fonctionner normalement et ce, indépendamment de l'issue du présent litige ». Selon elle, cette partie requérante ne peut par conséquent pas justifier d'une lésion ou d'un dommage personnel quelconque vu que l'issue du présent recours n'aura pas d'impact sur son fonctionnement. Elle ajoute que l'avantage que la seconde partie requérante pourrait tirer de l'annulation de l'acte attaqué serait purement hypothétique et indirect, celle-ci pouvant tout au plus mener à une nouvelle assemblée générale visant à désigner à nouveau la première partie requérante en qualité de gérante.

Les parties requérantes répliquent que si la première partie requérante a démissionné de ses fonctions, c'est pour la raison que l'acte attaqué lui retire la carte d'identification nécessaire pour exercer pareille fonction dirigeante. Elles ajoutent que la partie adverse est malvenue de tenter de se prévaloir de la conséquence logique et prévisible de l'acte attaqué pour remettre en cause l'intérêt au recours. Elles estiment qu'à suivre la partie adverse, plus aucun requérant n'aurait un intérêt suffisant pour introduire un recours au Conseil d'État.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse déclare qu'elle s'en réfère intégralement à l'argumentation reprise dans son mémoire en réponse et, pour le surplus, à la sagesse du Conseil d'État quant à cette question.

IV.2. Appréciation

1. Selon l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le recours en annulation visé à l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État « par toute partie

justifiant d'une lésion ou d'un intérêt ». Cette exigence vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice. L'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Le Conseil d'État doit veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3, ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109; Cour eur. D. H., arrêt V. c. Belgique, 17 juillet 2018, §§ 42 e.s., ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506).

Si l'intérêt à agir est mis en doute, il appartient à la partie requérante de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en aura l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrira alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État devra tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

2. En l'espèce, seul l'intérêt de la seconde partie requérante est mis en doute par la partie adverse, au motif qu'ensuite de l'adoption de l'acte attaqué, la première partie requérante qui a démissionné n'assure plus la direction effective de l'entreprise de gardiennage et que, ce faisant, la seconde partie requérante démontre sa volonté de fonctionner indépendamment de l'acte attaqué, même en cas d'annulation de celui-ci.

3. L'acte attaqué est adressé à la première partie requérante et a pour objet de lui retirer les fonctions dirigeantes (code de fonction « DIR 01 » et Gérant) figurant sur sa carte d'identification n° 10125367 pour l'entreprise de gardiennage Be Close Protection International SPRL, seconde partie requérante.

Ainsi que la partie adverse l'expose dans le courrier adressé à la seconde partie requérante le 23 octobre 2023, dans le cadre de la demande de renouvellement introduite par la société aux fins d'exploiter une entreprise de gardiennage, celle-ci doit respecter un certain nombre de conditions, dont l'une est que « le gérant/administrateur de l'entreprise doit répondre au profil stipulé à l'article 61 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière ». L'article 75, dernier alinéa, de la loi du 2 octobre 2017, précitée, confirme que l'entreprise est notamment responsable de ce que la personne qui en assure la direction effective dispose d'une carte d'identification.

Par conséquent, l'acte attaqué fait autant grief à la seconde partie requérante qu'à la première puisqu'il en résulte que, dès lors que la première partie requérante ne dispose plus d'une carte d'identification, la seconde partie requérante ne rencontre pas une obligation qui lui incombe directement en vertu de la loi. Aussi minime soit-il, la seconde partie requérante dispose d'un intérêt direct à voir annuler un acte qui permet à la partie adverse de la tenir pour responsable d'un manquement et, comme en l'espèce, d'en tenir compte dans le cadre de sa demande relative à l'exploitation d'une entreprise de gardiennage.

4. Compte tenu de ce qui précède, le fait que la seconde partie requérante a, après l'introduction du recours en annulation, pris acte de la démission de la première partie requérante de ses fonctions dirigeantes et l'a remplacée est sans incidence sur son intérêt à agir. Ce faisant, en effet, elle a simplement respecté le caractère exécutoire de l'acte attaqué et la mise en demeure que la partie adverse lui a adressée, contenant une échéance rapprochée.

La seconde partie requérante dispose d'un intérêt suffisant pour solliciter l'annulation de l'acte attaqué.

L'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse est rejetée.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

V.1.1. Requête en annulation

Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation de la Constitution, « notamment de ses articles 10, 11, 33, 37, 105, 108 et 159 », de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, « notamment de ses articles 85 et 262 », des principes généraux du droit et des principes de bonne administration, « notamment celui de la prohibition de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'interdiction de déléguer et de subdéléguer des compétences », de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les causes ou les motifs.

Dans un premier temps, elles constatent que, se fondant sur l'article 8, § 2, de l'arrêté ministériel du 23 septembre 2022 relatif à la désignation du fonctionnaire tel que visé à l'article 262 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, l'acte attaqué est pris et/ou signé « Pour la Ministre de

l'Intérieur » par « le fonctionnaire délégué [Ph.W.], Directeur général ». Elles considèrent qu'à supposer qu'une loi puisse valablement attribuer un pouvoir de décision au ministre de l'Intérieur, l'article 262 n'autorise ce dernier à déléguer son pouvoir de décision à l'administration qu'en cas de compétence liée, ce qui n'est à leur avis de toute évidence pas le cas en l'espèce où l'acte attaqué fait suite à la mise en œuvre d'un pouvoir discrétionnaire.

Dans les développements de leur moyen unique, les parties requérantes exposent que l'adoption de l'acte attaqué ou sa signature par un fonctionnaire repose sur une délégation qui ne respecte pas l'article 262 tel qu'il a été conçu dans les travaux préparatoires du texte appelé à devenir la loi du 2 octobre 2017 et qu'elles citent. À leur estime, il en ressort que le législateur a voulu qu'il ne soit pas permis de déléguer une compétence discrétionnaire du ministre de l'Intérieur vers un fonctionnaire, quel que soit son rang. Elles expliquent pourquoi il est à leur avis manifeste que l'autorité ayant adopté l'acte attaqué, sur la base de la subdélégation visée à l'article 8 de l'arrêté ministériel du 23 septembre 2022, précité, fait manifestement usage d'un très large pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Elles en déduisent qu'en adoptant l'acte attaqué, le fonctionnaire a fait usage d'un pouvoir d'appréciation « on ne peut plus large » manifestement contraire à l'article 262 de la loi du 2 octobre 2017 et au principe de limitation de la délégation de compétence, laquelle ne peut concerner que des éléments mineurs et accessoires. « Ce faisant », ajoutent-elles, « l'acte litigieux viole aussi les articles 105 et 108 de la Constitution qui n'attribuent au pouvoir exécutif que l'exécution de la loi et qui interdisent les délégations de compétences trop larges ». Enfin, elles affirment qu'il faut écarter l'article 8 de l'arrêté ministériel du 23 septembre 2022 sur la base de l'article 159 de la Constitution, pour violation de l'article 262 de la loi du 2 octobre 2017, ce qui prive l'acte attaqué de toute base légale portant délégation de la compétence litigieuse et le rend nécessairement illégal.

Dans un second temps, elles observent que l'article 85 de la loi du 2 octobre 2017, précitée, confie une compétence de décision au ministre de l'Intérieur et que son article 262 prévoit que ce dernier peut déléguer sa compétence à un fonctionnaire. Elles estiment qu'une telle attribution de pouvoir par la loi à un ministre est contraire aux articles 33 et 37 de la Constitution, en vertu desquels tous les pouvoirs sont d'attribution et celui d'exécuter les lois appartient au Roi et non à l'un de ses ministres, si bien que la loi ne peut pas directement charger un ministre d'une compétence constitutionnellement dévolue au Roi. Elles se réfèrent à cet égard à l'avis donné par la section de législation à propos du texte appelé à devenir la loi du 2 octobre 2017. Or, selon elles, non seulement le législateur a maintenu l'article 85 de cette loi en l'état, en violation des articles 33 et 37 de la Constitution, mais l'article 262 de la même loi « aggrave encore cette situation déjà

inconstitutionnelle » puisqu'il prévoit que le ministre peut subdéléguer à son tour sa compétence en vue de la confier directement à un fonctionnaire. Elles considèrent que la première partie requérante n'a pas été traitée comme toute personne normalement confrontée au pouvoir exécutif, puisqu'elle a reçu un acte contraignant et restrictif de ses droits adopté sur la base d'une subdélégation inconstitutionnelle de compétence, en violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Selon les parties requérantes, il résulte de ce qui précède que les dispositions précitées de la loi du 2 octobre 2017 et l'article 8, § 2, de l'arrêté ministériel du 23 septembre 2022 relatif à la désignation du fonctionnaire tel que visé à l'article 262 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière prévoient une délégation illégale ou inconstitutionnelle, qui entache la légalité de l'acte attaqué. Elles ajoutent qu'à tout le moins, la loi prévoyant ce système est contraire aux articles 33, 37, 105 et 108 de la Constitution. Elles sollicitent dès lors, si le Conseil d'État devait estimer que les dispositions de la loi du 2 octobre 2017 l'empêchent de constater directement l'inconstitutionnalité de l'arrêté ministériel du 23 septembre 2022 et de l'acte attaqué, que soit posée à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle libellée comme il suit :

« En ce qu'ils confient directement au Ministre de l'Intérieur, et non au Roi, la compétence de retirer une carte d'identification et en ce que cette compétence peut à son tour être déléguée à un fonctionnaire, les articles 85 et 262 de la loi du 2 octobre 2017 "réglementant la sécurité privée et particulière" violent-ils les articles 10, 11, 33, 37, 105 et 108 de la Constitution, selon lesquels le pouvoir d'exécution des lois appartient au Roi et ne peut faire l'objet de subdélégation ? ».

V.1.2. Mémoire en réponse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse demande que le moyen unique soit déclaré irrecevable en tant qu'est invoquée l'absence, l'erreur, l'insuffisance ou la contrariété dans les causes ou les motifs, à défaut pour les parties requérantes d'exposer en quoi l'acte attaqué en serait entaché.

Concernant la question de l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué et de la violation des dispositions de la Constitution et de la loi du 2 octobre 2017, la partie adverse souligne que, par arrêté ministériel du 23 septembre 2022 relatif à la désignation du fonctionnaire tel que visé à l'article 262 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, le directeur général de la direction générale Sécurité et Prévention était bien habilité à adopter la décision attaquée. Elle renvoie à un arrêt n° 257.560 du 6 octobre 2023, dans lequel la délégation octroyée au directeur général a été examinée et dont le raisonnement peut à son estime être transposé. La partie adverse précise que les parties requérantes se basent sur les

travaux parlementaires d'une version de l'article 262 de la loi du 2 octobre 2017 qui n'est plus en vigueur et que si, à l'origine, l'article 262 présentait effectivement un certain nombre d'exclusions aux possibilités de délégation pour des décisions reposant sur le pouvoir d'appréciation du ministre, ces restrictions ont été levées par la loi du 5 mai 2022 modifiant la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, publiée au *Moniteur belge* le 27 mai 2022 et entrée en vigueur le 6 juin 2022. Elle affirme que les travaux préparatoires de la loi du 5 mai 2022 sont très clairs et font état de la volonté du législateur de supprimer complètement les restrictions existantes. Elle en conclut que la première des conditions requises pour qu'une délégation de compétence soit possible est remplie. Elle considère que la deuxième condition, qui est qu'une délégation ne puisse porter sur l'essentiel de la compétence concernée mais sur des mesures secondaires ou accessoires est également remplie. Elle estime qu'il en va de même de la troisième condition, étant que la délégation soit précaire et révocable, et de la quatrième condition, qui veut que le délégataire soit soumis au contrôle hiérarchique du délégant, en l'espèce le ministre de l'Intérieur. Quant à la dernière condition, celle de l'opposabilité aux tiers, elle rappelle que l'arrêté ministériel du 23 septembre 2022 a bien été publié au *Moniteur belge* le 8 novembre 2022. À propos de l'exigence d'unité du pouvoir exécutif et de responsabilité politique devant une assemblée démocratiquement élue, elle relève que tous les délégataires visés par l'arrêté ministériel du 23 septembre 2022 sont soumis au contrôle hiérarchique du ministre de l'Intérieur, que ce dernier peut endosser la responsabilité politique des actes adoptés sur cette base et que la délégation ici en cause porte sur l'adoption d'actes individuels sans aucune portée politique.

En ce qui concerne la constitutionnalité de l'article 85 et de la délégation fondée sur l'article 262 de la loi du 2 octobre 2017, elle souligne que, contrairement à ce que semblent penser les parties requérantes, la section de législation du Conseil d'État n'a pas formulé d'observation particulière au sujet de ces dispositions, sa remarque concernant exclusivement l'adoption de normes à caractère réglementaire, en sorte que les articles 85 et 262 n'étaient pas visés.

Elle déclare ne pas apercevoir en quoi la première partie requérante aurait été traitée de manière discriminatoire. Elle estime que, pour pouvoir apprécier une violation éventuelle du principe d'égalité et de non-discrimination, il faut pouvoir apprécier la « comparabilité » des situations ou des personnes, ce qui est impossible dans le cas soumis par les parties requérantes, la notion de « toute autre personne normalement confrontée au pouvoir exécutif » étant à son avis « pour le moins large et indéfinissable ». Elle affirme qu'il lui est impossible de cerner les contours exacts de la catégorie de personnes à laquelle les parties requérantes entendent s'identifier ni les droits dont ces dernières pensent pouvoir bénéficier. Elle

déclare que la question préjudicielle suggérée par les parties requérantes « laisse perplexe » puisqu'à suivre leur position, il appartiendrait uniquement au Roi et non au ministre ou à son délégué de prendre tous les actes individuels en matière de gardiennage.

V.1.3. Mémoire en réplique

Les parties requérantes répliquent que, dans son arrêt n° 257.560 du 6 octobre 2023, le Conseil d'État n'a pas abordé la question de la constitutionnalité du mécanisme de délégation organisé par la loi du 2 octobre 2017 et par l'arrêté ministériel du 23 septembre 2022.

Elles rappellent que, de manière générale, la délégation de compétences ne peut porter que sur des mesures secondaires, accessoires ou de détail et que c'est précisément la raison pour laquelle l'article 262 de la loi du 2 octobre 2017 précisait, dans sa version initiale, que le ministre de l'Intérieur ne pouvait pas déléguer sa compétence en ce qui concerne les décisions à prendre en matière d'autorisation, d'agrément ou de constatation du non-respect des conditions de sécurité. Selon cette disposition, le ministre de l'Intérieur ne pouvait donc pas procéder au retrait d'une autorisation ou d'une carte d'identification permettant l'exercice d'une fonction dirigeante, ce qui se comprend à leur estime aisément dans la mesure où il ne peut s'agir d'une mesure susceptible d'être qualifiée d'accessoire puisque, d'une part, elle suppose l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire et, d'autre part, elle limite l'exercice de la liberté fondamentale d'exercer une activité professionnelle déterminée. Elles ajoutent que, « [c]ontrairement à ce que la partie adverse considère dans son mémoire en réponse, l'article 262 de la loi du 2 octobre 2017 tel que modifié par la loi du 5 mai 2022 doit bien évidemment être interprété d'une manière conforme à l'article 33 de la Constitution et au principe de l'interdiction des délégations, ce qui impose de considérer que, s'il a certes souhaité élargir les possibilités de délégation (par exemple en déléguant à un fonctionnaire la compétence d'ouvrir une enquête permettant de vérifier le respect des conditions de sécurité), le législateur n'a en revanche pas voulu autoriser le [m]inistre de l'Intérieur à déléguer le pouvoir de procéder au retrait d'une autorisation ou d'une carte d'identification imposée par la loi du 2 octobre 2017 ». Elles estiment qu'il en résulte nécessairement que l'acte attaqué ne pouvait pas être valablement pris par le directeur général de la direction générale Sécurité et Prévention mais uniquement par le ministre de l'Intérieur, « si tant est que celui-ci a pu régulièrement être investi par la loi de pareille compétence en lieu et place du Roi [...] ».

Selon elles, à supposer même qu'il soit considéré que le législateur a valablement permis de déléguer à un fonctionnaire la compétence de prendre « une

décision aussi essentielle que celle consistant à retirer une autorisation nécessaire pour exercer une profession », encore faudrait-il également rappeler que, conformément à l'article 37 de la Constitution, « au Roi appartient le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé par la Constitution », l'article 108 du même texte précisant notamment que « le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois ». La compétence d'exécution des lois étant exclusivement attribuée au Roi, il n'appartient pas au législateur d'en investir directement un ministre.

Elles répliquent encore que, contrairement à la thèse exprimée dans le mémoire en réponse, « il est erronément réducteur de considérer que la compétence d'exécuter les lois se limiterait à prendre des mesures réglementaires et il est inexact de sous-entendre ou de prétendre que les mesures individuelles échapperaient ainsi à la compétence exclusivement confiée au Roi ». L'exécution des lois ne s'arrête donc pas à l'élaboration des « règlements » mais se poursuit par la prise des « arrêtés » individuels, ce qui ne signifie pas pour autant, précisent-elles, que le Roi devrait prendre lui-même tous les actes individuels, puisqu'il peut parfaitement déléguer cette compétence à un ministre ou à une administration, pour autant que pareille délégation de pouvoirs soit limitée.

Enfin, les parties requérantes estiment que la question préjudicielle suggérée est tout à fait pertinente puisqu'il est de jurisprudence bien établie que, par une analyse combinée avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour constitutionnelle peut opérer un contrôle de la loi au regard de dispositions constitutionnelles ne figurant pas dans le titre II de la Constitution et ne constituant pas des règles répartitrices de compétences entre les entités fédérale et fédérées. Elles expliquent qu'elles se sont vu opposer un acte particulièrement contraignant et restrictif de leurs droits, adopté non seulement sur la base d'une délégation de compétence inconstitutionnelle envers le ministre de l'Intérieur mais, de plus, à la suite d'une subdélégation inconstitutionnelle de compétence au profit d'un fonctionnaire. Elles sont par conséquent discriminées par rapport aux autres administrés qui, eux, se voient reconnaître la garantie de pas être exposés à un tel acte sans que le Roi lui-même ne l'ait décidé. Il y a donc bien, concluent-elles, deux catégories d'administrés pouvant utilement être comparées.

V.1.4. Derniers mémoires

Dans son dernier mémoire, la partie adverse répète qu'eu égard au caractère vague des prétendues discriminations dénoncées par les parties requérantes, il y a lieu de rejeter le moyen. Elle soutient qu'il suffit de comparer les parties requérantes avec les autres demandeurs de cartes d'identification dans le

secteur du gardiennage pour se rendre compte qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une quelconque discrimination au sein de la seule catégorie de personnes à laquelle il est possible de les comparer utilement.

Quant au fait que l'article 85 de la loi réglementant la sécurité privée et particulière porterait atteinte aux articles 33, 37 et 108 de la Constitution en attribuant directement au ministre de l'Intérieur - et non au Roi - la compétence de procéder au retrait d'une carte d'identification, la partie adverse fait valoir que, selon ce qu'observe la doctrine qu'elle cite, la section de législation du Conseil d'État semble vouloir assouplir la position traditionnelle suivant laquelle serait inconstitutionnelle l'attribution d'un pouvoir de décision (du moins, à portée réglementaire) à une autorité qui n'est pas politiquement responsable devant une assemblée d'élus, comme un fonctionnaire, un organisme d'intérêt public ou une autorité administrative indépendante. Dans la plupart des avis récents, la section de législation admettrait qu'un pouvoir exécutif limité soit directement attribué par le législateur à une autorité autre que le Roi ou un gouvernement, en distinguant généralement selon qu'il s'agit d'une compétence réglementaire ou d'un pouvoir de décision individuelle. L'attribution directe d'une parcelle du pouvoir réglementaire serait admise sous certaines conditions, alors que, souligne-t-elle, « l'octroi de pouvoirs réglementaires va bien plus loin que l'octroi d'un pouvoir de décision individuelle ». En ce qui concerne le pouvoir de décision individuelle, elle affirme que même la plupart des tenants de la thèse traditionnelle, lesquels s'opposent à l'attribution directe d'un pouvoir réglementaire, admettent l'attribution directe d'un pouvoir de décision individuelle.

La partie adverse constate qu'en l'espèce, le pouvoir de procéder au retrait d'une carte d'identification est octroyé par l'article 85 de la loi au ministre de l'Intérieur. À son estime, « le pouvoir de contrôle de l'exécutif est donc d'office suffisant puisque le [m]inistre de l'Intérieur représente le pouvoir exécutif en ce qui concerne les matières relevant de ses attributions, comme la sécurité privée ». Le ministre étant politiquement responsable devant le Parlement, la partie adverse estime que les conditions sont donc remplies pour qu'il puisse être chargé directement par la loi de procéder au retrait des cartes d'identification en cas de non-respect des conditions fixées par cette même loi. Elle ajoute que les décisions de retrait de la carte d'identification prises par le ministre ou par son délégué sont soumises au contrôle du Conseil d'État qui peut toujours être saisi par l'intéressé. La partie adverse se réfère d'ailleurs à l'avis de la section de législation du Conseil d'État au sujet de l'avant-projet de loi qui deviendra la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière et observe que l'article 85 n'a pas été critiqué dans cet avis. Elle cite également différents arrêts de la Cour constitutionnelle qui reposent selon elle sur une approche moins rigoureuse que celle

développée par les parties requérantes, puisque la Cour y a admis, dans une certaine mesure, que des compétences exécutives spécifiques ou un pouvoir de décision soient attribués à d'autres autorités que le Roi. Elle souligne le fait que ces arrêts concernent tous l'octroi du pouvoir de prendre des actes réglementaires, ce qui a selon elle plus d'impact que l'octroi du pouvoir de prendre des actes administratifs à caractère individuel. Elle insiste également sur le fait qu'en l'occurrence, le pouvoir de retirer une carte d'identification n'est pas confié à une institution privée, mais à un membre du Gouvernement, et qu'en ce qui concerne l'article 262 de la loi du 2 octobre 2017, l'administration est soumise au contrôle hiérarchique du ministre. Elle ajoute que le cadre juridique dans lequel s'inscrit le pouvoir accordé au ministre est très strict et très clair, les cas dans lesquels un retrait de la carte d'identification doit être pris et les conditions à remplir en tant que membre du personnel d'une entreprise de sécurité privée étant clairement déterminés. En ce qui concerne le pouvoir d'appréciation relatif au profil et aux conditions de sécurité visées à l'article 60, 6°, de la loi précitée, elle répète que le ministre est responsable politiquement de ses actes et que toute décision qu'il prend est susceptible de recours devant le Conseil d'État. En lui attribuant un pouvoir de décision dans des dossiers individuels tels que des dossiers de retrait de la carte d'identification, le législateur n'a donc selon elle nullement enfreint les articles 37 et 108 de la Constitution ni empiété sur les compétences que la Constitution réserve au Roi. Visant la teneur de ces deux dispositions, elle fait valoir qu'en l'occurrence, les retraits de cartes d'identification ne sont pas des actes « nécessaires pour l'exécution de la loi » puisque le ministre se contente, en vertu du principe de légalité, d'appliquer dans le dossier qui lui est soumis les dispositions légales applicables. A son estime, il ne précise pas davantage ce qui figure dans la loi et n'exécute donc pas la loi. « Par conséquent », conclut la partie adverse, « eu égard, à titre principal, au fait que le pouvoir accordé au [m]inistre de l'Intérieur par l'article 85 de la loi réglementant la sécurité privée et particulière est un pouvoir de décision individuelle et eu égard, à titre accessoire, au fait que, même pour ce qui concerne les actes à caractère réglementaire, la Cour [c]onstitutionnelle et la section de législation du Conseil d'État acceptent que certaines compétences exécutives soient accordées à d'autres autorités que le Roi, le moyen doit être rejeté » et « [i]l n'y a par ailleurs aucune raison pour laquelle on devrait interdire l'attribution directe de la compétence de procéder au retrait de cartes d'identification au [m]inistre de l'Intérieur, alors que ce dernier est politiquement responsable devant le Parlement et que ses décisions sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État ».

En ce qui concerne la possibilité pour le ministre de l'Intérieur de déléguer ses compétences à un fonctionnaire désigné, telle que prévue à l'article 262 de la loi du 2 octobre 2017, la partie adverse développe les raisons déjà exposées dans son mémoire en réponse et pour lesquelles elle estime qu'elle correspond à une

pratique communément admise. Elle observe que la section de législation du Conseil d'État n'a pas formulé la moindre remarque à propos de la modification de cette disposition alors qu'elle allait aboutir à une extension significative des possibilités de délégation existantes. La partie adverse étaye encore les motifs déjà développés dans son mémoire en réponse et pour lesquels elle considère que l'ensemble des conditions requises sont réunies pour que le ministre de l'Intérieur puisse déléguer ses compétences à un fonctionnaire désigné. Elle s'interroge en substance sur l'intérêt des parties requérantes à leur critique, notamment parce qu'à terme, « le seul résultat tangible d'une annulation fondée sur l'inconstitutionnalité de certaines dispositions de la loi du 2 octobre 2017 susvisée serait probablement, au vu de la charge de travail énorme que représente la prise de toutes les décisions relatives aux autorisations et cartes d'identification des entreprises de sécurité privée et de leur personnel, l'adoption par le législateur, le Roi et la partie adverse de nouvelles dispositions « constitutionnellement » acceptables aux yeux des parties requérantes visant à établir un nouveau système de délégation similaire à celui existant. Selon elle, toutefois, en attendant l'adoption desdites mesures, la première partie requérante pourrait techniquement être privée complètement de la possibilité d'exercer un emploi dans le secteur du gardiennage que ce soit en qualité de dirigeant ou d'exécutant vu que la partie adverse ne serait pas en mesure de lui donner une carte d'identification visant à lui permettre d'exercer de telles fonctions en raison de l'inconstitutionnalité qui serait constatée. Il en va à son estime de même de la seconde partie requérante qui a besoin d'une autorisation en tant qu'entreprise de gardiennage.

Quant à la question préjudicielle suggérée par les parties requérantes, elle estime que s'appliquent en l'espèce les exceptions à l'obligation de la poser, prévues par l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. Elle considère qu'il est indéniable que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle a déjà répondu à suffisance à des questions similaires et qu'il n'est donc pas utile de poser celle-ci puisque la réponse serait, « sans aucun doute, le constat d'une non-violation des articles de la Constitution invoqués par les parties requérantes ».

V.2. Appréciation

1. Le moyen unique est irrecevable en tant qu'il dénonce l'absence, l'erreur, l'insuffisance ou la contrariété dans les causes ou les motifs, à défaut pour les parties requérantes d'exposer en quoi l'acte attaqué en serait entaché.

2. Pour le surplus, les parties requérantes critiquent l'adoption de l'acte attaqué sous deux angles.

Le premier concerne le fait qu'un fonctionnaire a été autorisé à adopter l'acte attaqué sur la base d'une délégation qui trouve son fondement dans l'article 262 de la loi du 2 octobre 2017. Selon elles, cette disposition, qui autorise le ministre en charge de l'Intérieur à déléguer la prise de décisions « relatives aux cartes d'identification », ne peut être interprétée comme incluant les décisions de retirer ces cartes, et l'arrêté ministériel du 23 septembre 2022 relatif à la désignation du fonctionnaire tel que visé à cet article doit être écarté sur le fondement de l'article 159 de la Constitution. Si l'article 262 devait être interprété comme permettant une délégation relative aux retraits de cartes d'identification, les parties requérantes estiment qu'il dépouillerait alors le ministre de l'Intérieur de l'essentiel d'une compétence discrétionnaire, ce qui serait contraire aux règles et dispositions visées au moyen.

Le second angle de la critique des parties requérantes porte sur le fait que le ministre de l'Intérieur s'est vu attribuer directement par l'article 85 de la loi du 2 octobre 2017 la compétence de procéder au retrait d'une carte d'identification, qu'elles estiment violer les articles 33, 37, 105 et 108 de la Constitution, dispositions dont découlerait l'obligation pour le législateur d'attribuer une telle compétence au Roi. Elles soutiennent que, dans ces conditions, elles sont privées d'une garantie offerte par les dispositions constitutionnelles précitées, qui règlent les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif, et donc discriminées par rapport aux citoyens qui n'en seraient pas privés.

3. L'article 85 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière prévoit ce qui suit :

« Art. 85. Le ministre de l'Intérieur procède au retrait de la carte d'identification si l'intéressé ne satisfait plus aux conditions telles que prévues dans les dispositions de la section 2 ».

Selon l'article 262 de la loi du 2 octobre 2017, précitée, tel que modifié par la loi du 5 mai 2022, « [l]e ministre de l'Intérieur peut déléguer les décisions relatives aux autorisations ou cartes d'identification à un fonctionnaire qu'il désigne ».

Pris en exécution de cet article 262, l'arrêté ministériel du 23 septembre 2022 relatif à la désignation du fonctionnaire tel que visé à cet article prévoit, en son article 2, ce qui suit :

« Le [d]irecteur général de la [d]irection générale Sécurité et Prévention, les membres du personnel d'une classe d'au moins A4 appartenant à la [d]irection générale Sécurité et Prévention et les membres du personnel d'une classe d'au

moins A3 appartenant à la [d]irection Sécurité privée de la [d]irection générale Sécurité et Prévention sont désignés pour exercer les compétences du [m]inistre, telles que visées à l'article 16, 20, 22, 28 et 29 de la loi, en matière d'octroi, refus ou retrait de premières autorisations, de renouvellements d'autorisations ou de modifications d'autorisations ».

L'article 8 de ce même arrêté ministériel du 23 septembre 2022 prévoit ce qui suit :

« § 1. Le [d]irecteur général de la [d]irection générale Sécurité et Prévention, les membres du personnel d'une classe d'au moins A4 appartenant à la [d]irection générale Sécurité et Prévention et les membres du personnel d'une classe d'au moins A2 appartenant à la [d]irection Sécurité Privée de la [d]irection générale Sécurité et Prévention sont désignés pour exercer les compétences du [m]inistre, visées aux articles 85 et 86 de la loi, en matière de retrait de cartes d'identification, sauf dans les cas visés à § 2.

§ 2. Dans les cas où le retrait fait suite au constat du non-respect des conditions de sécurité visées à l'article 61, 6, au non-respect des dispositions de la loi ou à l'exercice d'une mission incompatible avec l'ordre public ou la sécurité de l'État, le [d]irecteur général de la [d]irection générale Sécurité et Prévention, les membres du personnel d'une classe d'au moins A4 appartenant à la [d]irection générale Sécurité et Prévention et les membres du personnel d'une classe d'au moins A3 appartenant à la [d]irection Sécurité Privée de la [d]irection générale Sécurité et Prévention sont désignés pour exercer les compétences du [m]inistre, visées à l'article 85 et 86 de la loi, en matière de retrait de cartes d'identification ».

4. La délégation de pouvoirs est le transfert, par une autorité à qui un pouvoir a été attribué, de l'exercice de tout ou partie de ce pouvoir. Elle constitue une dérogation à l'exercice normal des compétences. Elle est, en principe, interdite, mais les dispositions attribuant une compétence peuvent en autoriser la délégation. Une telle autorisation de déléguer doit en principe être expresse, mais elle peut être implicite en présence de certaines circonstances et lorsqu'elle ne porte que sur des points d'importance secondaire.

5. En l'espèce, l'article 262 de la loi du 2 octobre 2017 autorise expressément le ministre en charge de l'Intérieur à déléguer la prise de décisions relatives aux cartes d'identification, y compris les décisions de retrait des cartes d'identification prises sur la base de l'article 85 de ladite loi, à un fonctionnaire désigné.

En vertu de l'article 8, alinéa 2, de l'arrêté ministériel du 23 septembre 2022 précité, la décision de retrait de la carte d'identification prise sur la base de l'article 85 de la loi du 2 octobre 2017 et au regard du non-respect de l'article 61, alinéa 1^{er}, 6°, de cette loi, peut être prise par « le [d]irecteur général de la [d]irection générale Sécurité et Prévention, les membres du personnel d'une classe d'au moins A4 appartenant à la [d]irection générale Sécurité et Prévention et les membres du

personnel d'une classe d'au moins A3 appartenant à la [d]irection Sécurité Privée de la [d]irection générale Sécurité et Prévention ». C'est le cas, en l'espèce.

Par ailleurs, l'arrêté ministériel du 23 septembre 2022, précité, a bien fait l'objet de la publicité nécessaire puisqu'il a été publié au *Moniteur belge* le 8 novembre 2022.

6. Il résulte de ce qui précède que l'adoption de l'acte attaqué par Ph. W. repose sur un acte de délégation, l'arrêté ministériel du 23 septembre 2022, lui-même conforme à l'autorisation de déléguer prévue à l'article 262 de la loi du 2 octobre 2017, en sorte qu'il n'y a pas lieu d'écarter pour ce motif l'application de cet arrêté ministériel sur la base de l'article 159 de la Constitution, comme le demandent les parties requérantes.

Sous ce premier angle, le moyen unique n'est dès lors pas fondé.

7. En ce que les parties requérantes critiquent le fait qu'en amont de l'autorisation de déléguer qui lui a été accordée par l'article 262 précité, le ministre de l'Intérieur s'est vu attribuer directement par l'article 85 de la même loi le pouvoir de procéder au retrait d'une carte d'identification, il convient de rappeler que l'éventuelle transgression par la loi des articles 33, 37, 105 et 108 de la Constitution ne pourrait être constatée par le Conseil d'État. Elle ne relève pas non plus de la compétence de la Cour constitutionnelle, laquelle est limitée en vertu de l'article 142 de la Constitution et de l'article 26, § 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

Par ailleurs, la Cour constitutionnelle a déjà jugé, alors même que la violation des articles 33, 36, 37, 105 et 108 de la Constitution était invoquée en combinaison avec la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, qu'elle ne pouvait censurer la disposition critiquée en raison d'une prétendue violation de la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif que si cette disposition méconnaissait « les règles répartitrices de compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions » ou si le législateur privait une catégorie de personnes « de l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue, prévue explicitement par la Constitution » (C.C., arrêt n° 75/2022 du 9 juin 2022, B.84, ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.075). C'est en effet lorsqu'une disposition constitutionnelle spécifique, tel par exemple l'article 12 de la Constitution, offre la garantie que les éléments essentiels d'une matière donnée doivent être déterminés par une assemblée délibérante démocratiquement élue, qu'elle englobe la garantie offerte par les autres dispositions qui règlent les rapports entre les pouvoirs législatif

et exécutif (C.C., arrêt n° 33/2023 du 2 mars 2023, B.53.4, ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.033).

Or, il ne ressort pas de la requête que les dispositions légales dont la conformité aux articles 33, 37, 105 et 108 de la Constitution est mise en cause concerneraient une matière réservée par la Constitution au législateur, ou que l'attribution directe de pouvoirs au ministre de l'Intérieur violerait les règles répartitrices de compétences.

En outre, si la Cour constitutionnelle admet l'invocation des articles 10 et 11 de la Constitution combinée avec d'autres dispositions constitutionnelles ou internationales ou avec des principes généraux du droit garantissant un droit fondamental qui échappent en principe à son contrôle, les parties requérantes, lorsqu'elles critiquent l'article 85 de la loi du 2 octobre 2017, en ce qu'il attribue directement une compétence au ministre de l'Intérieur, et son article 262, en ce qu'il autorise le ministre à déléguer ses attributions, n'exposent pas en quoi la différence de traitement qu'elles dénoncent aboutirait à les priver d'un droit fondamental.

Enfin, l'examen de la compatibilité d'une disposition législative avec le principe d'égalité et de non-discrimination suppose notamment l'identification précise de deux catégories de personnes qui font l'objet d'un traitement différent ou d'un traitement identique. Le libellé de la question préjudicielle par laquelle la Cour est invitée à procéder à un tel examen doit donc contenir les éléments nécessaires à cette identification. Il n'appartient pas à la Cour constitutionnelle d'examiner la constitutionnalité d'une différence de traitement ou d'une identité de traitement entre deux catégories de personnes dont elle devrait elle-même définir les contours, à défaut pour la question préjudicielle de les définir à suffisance (C.C., arrêt n° 47/2023 du 16 mars 2023, 3.3, ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.047). Or, la question préjudicielle suggérée par les parties requérantes n'identifie pas deux catégories de personnes qui seraient traitées différemment au regard des dispositions légales critiquées.

Il résulte de ce qui précède que la question suggérée par les parties requérantes n'est pas une question à propos de laquelle la Cour constitutionnelle pourrait statuer à titre préjudiciel. Or, ce n'est que si une « telle » question était soulevée devant le Conseil d'État que celui-ci devrait, aux conditions prévues par l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, demander à la Cour constitutionnelle de statuer à son propos.

Sous ce second angle également, le moyen unique n'est pas fondé.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros et la contribution de 24 euros, à concurrence de la moitié chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 11 février 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Joëlle Sautois,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly