

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 265.031 du 1^{er} décembre 2025

A. 241.938/XV-5888

En cause : A.D.,
 ayant élu domicile chez
 M^e Nathalie TISON, avocat,
 rue Jules Destrée, 72
 6001 Marcinelle,

 contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 17 mai 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du SPF Intérieur du 15 [lire : 12] mars 2024 décidant de refuser la délivrance d'une carte d'identification pour exercer des activités de gardiennage ».

II. Procédure

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6^o, et à l'article 70, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

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 16 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 mai 2025.

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

M^e Jean-Louis Leuckx *loco* M^e Nathalie Tison, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{mes} Nathalie Puissant et Stéphanie Thiry, attachés, 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 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 consent à l'enquête sur les conditions de sécurité le 13 août 2018.

2. À une date que le dossier ne permet pas de déterminer, la partie adverse délivre à l'entreprise de gardiennage Vigicore SRL une carte d'identification d'agent de gardiennage pour le requérant, pour l'exercice de l'activité de surveillance et protection de biens mobiliers ou immobiliers et de surveillance et de contrôle de personnes dans le cadre du maintien de la sécurité dans les lieux accessibles ou non au public, en ce compris dans les milieux de sortie et les événements et l'inspection de magasin. Cette carte est valable jusqu'au 20 mai 2024.

3. Une enquête sur les conditions de sécurité est demandée le 24 novembre 2022.

4. Entre le 6 décembre 2022 et le 27 avril 2023, la partie adverse demande aux procureurs du Roi de Liège (divisions Huy et Liège), de Namur (division Namur), de Luxembourg (division Marche-en-Famenne) et de Verviers tous les dossiers et procès-verbaux concernant le requérant, ainsi que toutes informations sur les condamnations éventuellement prononcées à l'encontre de ce dernier. Des compléments d'informations sont successivement demandés et obtenus. Les zones de

police concernées sont également sollicitées. Le dernier procès-verbal demandé est adressé à la partie adverse par la zone de police de Liège le 22 août 2023.

5. Un rapport d'enquête sur les conditions de sécurité est établi, le 30 octobre 2023, sur la base des procès-verbaux obtenus. Ce rapport porte la mention « Retrait : EXE 07 / 10 – Vigicore SRL – 20/05/2024 » et reprend les éléments suivants :

- PV [...] / 2021 émanant de la ZP Ans-Saint Nicolas - nature des faits : vol à l'étalage – classement sans suite (indemnisation de la partie adverse suite à aveux) ;
- PV [...] / 2021 émanant de la ZP Namur - nature des faits : harcèlement – désimpliqué du dossier ;
- PV [...] / 2021 émanant de la ZP des Arches - nature des faits : abus de confiance et association de malfaiteurs – classement sans suite (charges insuffisantes) ;
- PV [...] / 2019 émanant de la ZP Condroz Famenne - nature des faits : affaire civile - classement sans suite (autres priorités en matière de politique de recherche et de poursuite) ;
- PV [...] / 2017 émanant de la ZP Namur - nature des faits vol simple (SAC) - classement sans suite (priorité à la sanction administrative) ;
- PV [...] / 2017 émanant de la ZP Famenne Ardenne - nature des faits : menace verbale et différend (coups) - classement sans suite (charges insuffisantes) ;
- PV [...] / 2016 émanant de la ZP Liège - nature des faits : vol domestique – classement sans suite (autres priorités en matière de politique de recherche et de poursuite) ;
- FICHE PARQUET en date du 6 décembre 2022 :
 - o DI. [...] / 2019
 - o NA. [...] / 2018
 - o HU. [...] / 2014 : faits commis lorsque le suspect [...] est âgé de moins de 18 ans
- CASIER JUDICIAIRE en date du 30 octobre 2023 : NEANT.

6. La commission Enquêtes sur les conditions de sécurité estime, le 6 novembre 2023, que le requérant « ne satisfait plus au profil fixé par la loi et qu'une procédure de rétention ou de retrait de sa carte d'identification doit être initiée ».

7. Le 8 décembre 2023, la partie adverse adresse un courrier recommandé au requérant afin de l'informer qu'il est envisagé de retirer la carte d'identification délivrée à l'entreprise de gardiennage Vigicore SRL. Ce courrier se lit comme suit :

« Par la présente, je vous informe qu'en application de l'article 85 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, il est envisagé de procéder au retrait de la carte d'identification portant le numéro 10107534 délivrée [à] l'entreprise de gardiennage Vigicore SRL, valable jusqu'au 20 mai 2024.

L'article 85 de la loi précitée stipule en effet que le Ministre 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 du chapitre 4.

Une de ces conditions est fixée à l'article 61, alinéa 1^{er}, 6^o, de la loi qui stipule que les personnes qui exercent une fonction au sein d'une entreprise de gardiennage, d'une entreprise de systèmes d'alarme, service interne de gardiennage, service de sécurité, organisme de formation ou entreprise de consultance doivent répondre au profil fixé à l'article 64 de la loi précitée.

Afin de pouvoir déterminer si une personne répond à ce profil, une enquête sur les conditions de sécurité peut s'avérer nécessaire.

L'article 68, stipule que les personnes qui font l'objet d'une enquête sur les conditions de sécurité doivent y avoir consenti préalablement et une seule fois. Vous avez consenti à ce qu'une telle enquête soit effectuée aux fins de pouvoir exercer une fonction dans une entreprise de gardiennage.

L'enquête qui a été effectuée à la demande des fonctionnaires que j'ai désignés, a révélé dans votre 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.

Conformément à l'article 16, § 6, 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, ces renseignements font l'objet d'un rapport. Ce rapport a été transmis pour avis à la commission "enquêtes sur les conditions de sécurité". Cette commission estime que vous ne satisfaites pas aux conditions de sécurité et qu'une procédure de retrait de la carte d'identification doit être initiée.

Suite à l'avis de ladite commission et sur base des éléments suivants qui ressortent du rapport d'enquête, il est envisagé de retirer la carte d'identification précédemment délivrée :

[...]

Conformément aux dispositions de l'arrêté royal précité, vous disposez également d'un délai de 15 jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente lettre pour prendre connaissance de votre dossier administratif et en recevoir une copie par voie électronique.

Dans cette éventualité, vous êtes prié de prendre contact avec la Direction Sécurité Privée en envoyant un *email* à [...].

Vous disposez également d'un délai de 30 jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente pour transmettre vos moyens de défense écrits par lettre recommandée à la poste. Vous pouvez, en plus, également les transmettre par voie électronique à l'adresse [...].

Après examen de vos moyens de défense, vous serez convoqué afin d'être auditionné.

Une décision définitive sera ensuite prise concernant le retrait ou non de votre carte d'identification.

Je souligne à votre attention que vous pouvez vous faire assister ou représenter par un conseil de votre choix tout au long de la procédure.

Vous trouverez en annexe une copie de l'arrêté royal du 24 mai 1991 fixant les règles de procédure de la suspension et 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 (*M.B.* 07.06.1991), modifié par l'arrêté royal du 27 janvier 2000 (*M.B.*, 9 mars 2000) ».

8. Le 15 décembre 2023, la partie adverse adresse, au requérant, un courrier de convocation à l'audition liée au retrait de la carte d'identification délivrée à l'entreprise de gardiennage Vigicore SRL.

9. Le même jour, le précédent conseil du requérant demande de consulter le dossier administratif.

10. La copie du dossier administratif lui est envoyée le 19 décembre 2023.

11. Le 8 janvier 2024, l'entreprise RDW Security envoie à la partie adverse un formulaire de demande de carte d'identification pour le requérant, pour les codes de fonction « EXE 10 », « EXE 07 » et « DIR 01 ». À cet effet, le requérant consent à l'enquête de sécurité, le 23 décembre 2023.

12. Le 23 janvier 2024, le précédent conseil du requérant demande de transmettre la nouvelle carte d'identification, dès lors qu'aucune décision n'a encore été prise.

13. Par un courrier électronique du 24 janvier 2024, la partie adverse répond ce qui suit au précédent conseil du requérant :

« À l'heure actuelle, votre client est détenteur de la carte n° [...] valable jusqu'au 20/05/2024 pour le compte de l'entreprise de gardiennage Vigicore.

Votre client a été informé par courrier du 8 décembre 2023 qu'il était envisagé de retirer cette carte d'identification. Cette procédure est actuellement en cours. Des moyens de défense écrits peuvent être transmis et une audition est prévue le 23/02/2024.

Effectivement, l'entreprise de gardiennage RDW Security a introduit une demande de carte d'identification en date du 8 janvier 2024.

Toutefois, cette demande ayant été introduite après l'expiration de l'ancienne carte n° [...] valable jusqu'au 7/09/2023 est considérée comme une nouvelle demande de carte d'identification. Dès lors, l'article 78, alinéa 1^{er}, de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière est d'application : "Si la personne pour laquelle une carte d'identification a été demandée fait l'objet d'une enquête sur les conditions de sécurité, telles que visée dans la section 3, le ministre de l'Intérieur ne prend une décision de délivrance ou de refus de la carte d'identification qu'après avoir constaté, au terme de cette enquête, que l'intéressé satisfait ou non aux conditions de sécurité visé à l'article 61, 6^o,".

Aucune nouvelle carte d'identification ne peut être délivrée tant que l'enquête sur les conditions de sécurité est en cours et qu'une décision définitive n'a pas été prise. Il faut donc attendre l'issue de la procédure et, en cas de décision favorable constatant que votre client répond aux conditions de sécurité, la carte d'identification sollicitée par RDW Security pourra être délivrée.

Pour résumer, une seule décision sera prise quant à l'éventuel retrait, ou non, de la carte n° [...] et quant au refus, ou non, de délivrance de la carte sollicitée par RDW Security. Les éventuelles futures demandes de cartes d'identification introduites pour [le requérant] seront jointes à la procédure en cours.

[...] ».

14. Le 19 février 2024, le précédent conseil du requérant présente à la partie adverse son dossier de pièces et sa note de défense.

15. Le 21 février 2024, la partie adverse écrit deux courriers électroniques au précédent conseil du requérant.

Le premier courrier se lit notamment comme suit :

« [...] »

Pour votre parfaite information, lorsqu'il s'agit d'une procédure visant uniquement au refus de délivrance de la carte, aucune audition n'est prévue (uniquement les moyens de défense écrits). Néanmoins, vu que je n'ai pas de trace de retour de cette carte, je considère qu'il s'agit encore d'une procédure visant au retrait de la carte pour Vigicore et au refus de la carte demandée par RDW Security. Je maintiens donc l'audition de vendredi vu les courts délais ».

Le second courrier se lit notamment comme suit :

« [...] »

Quant à l'audition de ce vendredi, *a priori* elle n'est plus requise légalement puisqu'il s'agit manifestement uniquement d'une procédure visant à l'éventuel refus de délivrance de la carte d'identification sollicitée par RDW Security.

J'ai également reçu vos moyens de défense écrits (avec ses pièces).

À vous de me dire si vous souhaitez la maintenir ou pas ou si vous vous en référez à vos moyens de défense écrits.

Merci de me dire quoi par retour de *mail* ».

16. Le 22 février 2024, le précédent conseil du requérant indique s'en référer à ses observations écrites.

17. Par un courrier recommandé du 15 mars 2024, la partie adverse informe le requérant de la décision prise le 12 mars 2024 par le délégué du ministre de l'Intérieur de refuser la carte demandée par l'entreprise de gardiennage RDW Security. Il s'agit de l'acte attaqué, qui se lit notamment comme suit :

« [...] »

Vous souhaitez exercer des activités de gardiennage. Une entreprise de gardiennage a introduit pour vous une demande en vue d'obtenir une carte d'identification d'agent de gardiennage, pour les codes de fonction "DIR01", "EXE10" et "EXE07".

La loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière prévoit que, pour exercer des activités de gardiennage, vous devez satisfaire à toutes les conditions prévues à l'article 61, 6°, qui renvoie au profil auquel toute personne souhaitant exercer une fonction d'exécution et/ou de dirigeant au sein d'une entreprise de gardiennage doit satisfaire.

Ce profil, fixé à l'article 64 de la loi, est caractérisé par :

- 1° le respect des droits fondamentaux et des droits des concitoyens ;
- 2° l'intégrité, la loyauté et la discrétion ;
- 3° une capacité à faire face à un comportement agressif de la part de tiers et à se maîtriser dans de telles situations ;
- 4° une absence de liens suspects avec le milieu criminel ;
- 5° le respect des valeurs démocratiques ;
- 6° l'absence de risques pour la sécurité intérieur[e] ou extérieure de l'État ou pour l'ordre public.

Conformément à l'article 66 de la loi, une enquête sur les conditions de sécurité a été demandée par le fonctionnaire compétent puisque celui-ci a constaté que vous étiez connu pour des faits qui peuvent constituer une contre-indication au profil visé à l'article 61, 6°, précité. Elle a révélé, dans votre chef, un certain nombre de renseignements de nature judiciaire et administrative qui sont importants dans le cadre de l'appréciation de la satisfaction audit profil et qui ont fait l'objet d'un rapport (article 16, § 6, 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).

Ce rapport a été présenté le 25 juillet 2022 à la Commission d'enquêtes sur les conditions de sécurité, qui a estimé que vous ne satisfaisiez pas aux conditions de sécurité et qu'une procédure visant initialement au retrait de votre carte d'identification n° [...] pour le compte de l'entreprise VIGICORE devait être initiée. Entre-temps, il est apparu que cette carte d'identification a été restitué[e] à l'Administration. Dès lors, la procédure visant au retrait de cette carte d'identification est devenue sans objet. En revanche, une demande de carte d'identification a été introduite le 8 janvier 2024 pour vous. Il m'appartient donc de vérifier si vous répondez au profil visé à l'article 61, 6°, de la loi.

Vous avez été mis au courant des faits qui vous sont reprochés par un courrier recommandé du 8 décembre 2023. Vous avez informé que vous pouviez, durant toutes les phases de la procédure, vous faire assister par un conseil de votre choix. Il a également été porté à votre connaissance que vous disposiez, d'une part, d'un délai de 15 jours ouvrables à compter de la date de réception de cette lettre pour prendre connaissance de votre dossier et en recevoir une copie et, d'autre part, d'un délai de 40 jours ouvrables pour faire valoir vos moyens de défense par courrier recommandé à la poste.

À votre demande, une copie de votre dossier administratif a été transmise à votre conseil en date du 19 décembre 2023. Vous avez remis des moyens de défense écrits, par l'intermédiaire de votre conseil, [...], en date du 16 février 2024. Par courrier du 22 février 2024, vous avez renoncé à être auditionné le 23 février 2024 et vous en êtes remis à votre défense écrite.

À titre liminaire, je constate que vous êtes détenteur des attestations de réussites suivantes :

- “attestation de compétence générale - agent de gardiennage” délivrée le 10 janvier 2018 ;
- “attestation de compétence - milieu de sortie”, délivrée le 12 juin 2018 ;
- “attestation de compétence - dirigeant stratégique”, délivrée le 30 avril 2021.

Je constate également que vous avez été détenteur de plusieurs cartes d'identifications pour le compte de différences entreprises de gardiennage, et ce, depuis 2018.

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 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. Cette exigence est d'autant plus renforcée lorsqu'il s'agit de personnes souhaitant exercer des fonctions dirigeantes.

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 exigés 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 rendre une décision concernant le refus 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 ses concitoyens.

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

La présente décision se base sur le rapport et les procès-verbaux repris ci-dessous :

[...]

Conformément aux motifs exposés dans la présente, je constate que vous ne répondez pas au profil fixé à l'article 64 et que vous ne respectez pas la condition fixée à l'article 61, 6°, de la loi précitée.

En conséquence de quoi, la demande de carte d'identification faite pour vous est refusée.

Veillez communiquer cette décision à l'entreprise concernée et ce, dans les cinq jours ».

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

Le requérant prend un premier moyen de « la violation des articles 60 et suivants de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, 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, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe des droits de la défense, du principe *audi alteram partem*, des principes généraux de motivation adéquate, de proportionnalité et du contradictoire, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

Il expose que la législation opère une distinction entre la procédure tendant au retrait d'une carte d'identification, déterminée par les articles 85 et 86 de la loi de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, et la procédure tendant à la délivrance ou au refus d'une carte d'identification, déterminée, notamment, par les articles 76 et suivants de la loi du 2 octobre 2017 précitée et par 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.

Il fait valoir qu'en l'espèce, la partie adverse a opéré une confusion entre les deux procédures, puisqu'elle a entamé une procédure de retrait de la carte d'identification délivrée à la société Vigicore SRL, sans la mener à son terme, et a pris une décision qui, d'une part, constate que la procédure de retrait de la carte d'identification délivrée à Vigicore SRL est devenue sans objet dans la mesure où ladite carte aurait été restituée et, d'autre part, refuse la délivrance de la carte d'identification sollicitée par la société RDW Security.

Il en déduit que la partie adverse a pris une décision de refus d'une carte d'identification « sans avoir entamé et respecté la procédure *ad hoc*, court-circuitant la procédure de refus avec la procédure de retrait », « sans avoir informé le requérant qu'un refus était envisagé », « sans avoir informé le requérant des motifs tendant au refus », « sans avoir permis au requérant de prendre connaissance et copie du dossier administratif », « sans avoir permis au requérant de recourir aux services d'un conseil », « sans avoir permis au requérant de déposer des moyens de défense »,

« sans avoir permis au requérant d’être entendu », « sans être en possession de l’ensemble des informations et, partant, sans statuer en toute connaissance de cause ».

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond que « les procédures de retrait de carte d’identification et de refus d’octroi de cartes d’identification sont similaires sous réserve des deux points suivants : (i) il est possible de renoncer à l’audition dans le cadre de la procédure de retrait d’autorisation et (ii) le délai prévu pour adresser les moyens de défense écrits est de 30 jours ouvrables dans le cadre de la procédure de retrait de carte d’identification au lieu de 40 jours ouvrables dans le cadre de la procédure de refus d’octroi de carte d’identification ».

Elle se réfère à la jurisprudence du Conseil d’État relative au principe *audi alteram partem*, dont il ressort, notamment qu’il y est satisfait quand le demandeur d’autorisation d’exercer une activité de gardiennage a pu faire valoir son point de vue et communiquer ses observations, fût-ce par écrit, sur les procès-verbaux retenant à son encontre des faits tirés de son comportement.

Elle expose que « le requérant reproche à la partie adverse, d’une part, de ne pas avoir clôturé la procédure de retrait de carte en constatant qu’elle n’avait plus d’objet – dès lors que ladite carte avait d’ores et déjà été restituée – avant de diligenter ensuite une nouvelle procédure de refus d’octroi de la carte demandée par la société RDW Security et, d’autre part, de ne pas avoir l’avoir entendu dans le cadre de la procédure de refus d’octroi ».

Elle répète que « les deux procédures sont quasiment identiques et [que] les conditions à remplir pour débiter ou continuer à exercer une activité de gardiennage sont les mêmes ». Elle estime avoir dès lors « fourni toutes les garanties procédurales nécessaires à l’exercice des droits de la défense du requérant, qui a pu [exposer] ses moyens de défense écrits sur la base de l’enquête de sécurité effectuée dans son chef dans le cadre de la procédure de retrait de la carte [Vigicore SRL] – dont le résultat lui a été transmis par courrier recommandé du 8 décembre 2023 [...] – et en ayant connaissance de la circonstance que ces mêmes éléments serviraient de base à l’octroi ou au refus de la carte [...] demandée entre-temps par l’entreprise RDW Security ».

Elle ajoute que « commencer une nouvelle procédure à ce stade et sur la base des mêmes éléments aurait été tout à fait surabondant, et se serait inscrit en violation du principe du délai raisonnable », puisque « cela aurait [...] inutilement

allongé la durée de la procédure (de refus) d'octroi de la carte [...] demandée par l'entreprise RDW Security ».

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse affirme, en premier lieu, qu'« il n'y a pas eu confusion entre ces deux procédures », mais qu'« il a seulement été tenu compte – au cours de la procédure ayant pour objet la prise de décision quant à la satisfaction aux conditions de sécurité – des nouveaux développements au sujet des cartes en cours et en demande ». Elle expose que « ce n'est en effet qu'à la suite de l'envoi de la lettre du 8 décembre 2023 qu'une nouvelle demande de carte d'identification a été introduite par l'entreprise de gardiennage RDW Security » et que « ce n'est également qu'en cours de procédure que l'administration a pu prendre connaissance du fait que l'intéressé ne disposait plus de la carte d'identification d'agent de gardiennage [Vigicore SRL] ».

Elle indique, en deuxième lieu, qu'il ne pouvait pas être statué sur la nouvelle demande de carte d'identification introduite par RDW Security, tant que l'enquête sur les conditions de sécurité n'avait pas abouti. Elle déduit de l'article 78, alinéa 1^{er}, de la loi du 2 octobre 2017, précitée, que « l'objet principal de l'enquête sur les conditions de sécurité et de la procédure précédant un éventuel retrait et/ou refus de carte d'identification est l'appréciation de la satisfaction, ou non, aux conditions de sécurité visées à l'article 61, 6^o, de la loi ». Elle fait valoir que « c'est pour cette raison qu'en l'espèce, la nouvelle demande de carte d'identification a été jointe à la procédure en cours ». Elle répète qu'elle n'avait pas connaissance des circonstances par lesquelles la procédure pouvant mener au retrait de la carte d'identification Vigicore SRL était devenue sans objet. Elle fait valoir que « la procédure visant à examiner le respect des conditions de sécurité portées par la loi a toutefois été poursuivie, dès lors qu'une nouvelle demande de carte d'identification avait été introduite entre-temps » et que le requérant en a été informé par le courrier électronique du 24 janvier 2024. Elle précise qu'« elle aurait procédé à la clôture de la procédure initiée par courrier du 8 décembre 2023 [si elle avait] été informée de la restitution de la carte d'identification [Vigicore SRL] avant la réception de la nouvelle demande de carte d'identification par l'entreprise RDW Security ». Elle explique qu'elle « a considéré qu'il ne se justifiait pas de clôturer la procédure ouverte le 8 décembre 2023, dès lors qu'il était encore nécessaire à ce stade de se prononcer sur le respect des conditions de sécurité aux fins de traiter la demande de carte introduite par RDW Security (et ce avant la confirmation de la restitution de la carte d'identification [...] Vigicore) ». Selon elle, « reprendre une nouvelle procédure *ab initio* à ce stade et sur la base des mêmes éléments se serait par ailleurs inscrit en violation du principe du délai raisonnable et du principe de bonne administration ».

Elle répète que « la seule différence entre les procédures de refus et de retrait de carte d'identification est que, dans le premier cas, le requérant dispose de quarante jours ouvrables pour déposer ses moyens de défense écrits alors que, dans le second, il dispose de trente jours ouvrables et qu'une audition est uniquement prévue lorsque l'intéressé est déjà titulaire d'une carte d'identification », mais elle indique qu'elle a « fait montre d'équité et octroyé les droits les plus favorables au requérant ». Elle concède que « les conséquences du constat de non-respect des conditions de sécurité ont varié en cours de procédure », mais fait valoir que le requérant en a été avisé et que ces conséquences découlent de l'application de la loi, de sorte que le requérant ne pouvait les ignorer.

Elle répond, en troisième lieu, à l'affirmation du requérant, selon laquelle il aurait renoncé à l'audition au seul motif que la partie adverse aurait confondu les deux procédures et indiqué que l'audition n'était plus requise. À cet égard, elle expose que la loi ne prévoit pas de possibilité d'audition dans l'hypothèse où l'intéressé ne dispose plus d'une carte d'identification, mais qu'elle a souhaité laisser la faculté de maintenir l'audition prévue le 23 février 2024. Elle fait valoir que, dans son courrier électronique du 21 février 2024, elle a souligné que cette audition n'était plus légalement requise, en laissant l'opportunité du maintien de cette audition à l'appréciation du requérant et de son conseil, l'alternative étant de s'en référer à ses moyens de défense écrits déposés le 16 février 2024. Elle considère que le requérant lui-même a décidé librement de renoncer à l'audition et qu'il ne peut donc pas lui être reproché de ne pas avoir respecté les droits de la défense du requérant ou de l'avoir induit en erreur.

Ensuite, elle souligne que le courrier du 8 décembre 2023 n'aurait pas pu mentionner la possibilité d'un refus d'octroi de carte d'identification, dès lors qu'à cette date aucune nouvelle demande de carte n'avait été introduite. Elle expose avoir considéré que « suite à la restitution de la carte d'identification [Vigicore SRL] en cours de procédure, et puisque, d'une part, le retrait de celle-ci ne pouvait plus être envisagé au rang des conséquences qui découleraient d'une décision constatant le non-respect des conditions de sécurité, et que, d'autre part, une nouvelle demande de carte avait été introduite, il n'était nullement requis qu'une nouvelle lettre recommandée soit envoyée au requérant pour l'informer qu'il était alors (également) envisagé de refuser la délivrance d'une nouvelle carte ». Elle souligne que « les arrêtés royaux du 26 septembre 2005 et du 24 mai 1991 relatifs aux refus et aux retraits de carte ne prévoient en effet pas ce cas de figure, de sorte que la procédure doit dans ce cas être adaptée par l'administration au cas d'espèce, compte-tenu de la *ratio legis* de la réglementation qui vise à permettre à l'intéressé de se défendre avant qu'une décision ne soit prise le concernant ».

Elle souligne encore que le requérant a été informé, en cours de procédure, par le courrier électronique du 24 janvier 2024 adressé à son conseil, qu'il était envisagé de refuser la délivrance de la carte sollicitée par l'entreprise de gardiennage RDW Security. Elle estime qu'il ne s'agit pas d'une information indirecte au vu du mandat de représentation du conseil du requérant. Elle ajoute que le fait que l'information a été donnée dans le cadre d'échanges au sujet d'une procédure qui aurait pu conduire à un retrait de carte et qui aura plutôt eu pour conséquence un refus de carte, ne signifie pas qu'il s'agit d'une information indirecte.

Elle estime qu'aucune erreur ne peut lui être imputée, puisque la lettre d'ouverture de procédure du 8 décembre 2023 a été établie sur la base de la situation existante à ce moment et que le requérant a bien été informé de tous les faits pris en considération par la partie adverse et des conditions légales d'exercice auxquelles il n'était pas satisfait.

Elle souligne encore qu'un délai supplémentaire a été octroyé pour la remise des moyens de défense écrits à la demande expresse du requérant et que ses moyens de défense ont été reçus et pris en considération. Elle relève que « tant les délais légaux prévus par l'arrêté royal du 26 septembre 2005 que les délais légaux prévus par l'arrêté royal du 24 mai 1991 ont été respectés » et qu'il ne peut lui être fait grief de ne pas avoir respecté le principe *audi alteram partem* et les principes de bonne administration.

À titre surabondant, elle fait remarquer qu'en cas d'annulation pour des motifs de pure procédure, une décision similaire serait adoptée, bien que visant cette fois explicitement la possibilité d'un refus de carte d'identification, dès lors que les motifs de fond qui la sous-tendent sont fondés. Elle n'aperçoit pas en quoi les moyens de défense du requérant seraient susceptibles de différer quant aux faits sur lesquels il a initialement été invité à s'exprimer. Elle souligne que « le résultat concret d'une telle annulation serait donc uniquement d'avoir allongé le délai dans lequel cette décision, presque identique à l'acte attaqué mais purgée de tout vice éventuel de procédure, aura été adoptée ».

IV.2. Appréciation

1. Les fonctions d'agent de gardiennage ne peuvent être remplies que par des personnes qui répondent aux conditions fixées à l'article 61 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, dont notamment la condition, fixée à l'article 61, 6°, de « satisfaire au profil, visé à l'article 64 ».

Selon l'article 64 de la même loi, ce profil « est caractérisé par :

- 1° le respect des droits fondamentaux et des droits des concitoyens ;
- 2° l'intégrité, la loyauté et la discrétion ;
- 3° une capacité à faire face à un comportement agressif de la part de tiers et à se maîtriser dans de telles situations ;
- 4° une absence de liens suspects avec le milieu criminel ;
- 5° le respect des valeurs démocratiques ;
- 6° l'absence de risques pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou pour l'ordre public ».

2. Le législateur a soumis l'exercice de la profession d'agent de gardiennage à la délivrance préalable d'une carte d'identification par le ministre de l'Intérieur eu égard aux impératifs d'intérêt général qu'il tient à protéger. La décision de délivrer ou de refuser une carte d'identification d'agent de gardiennage est prise conformément aux articles 76 à 78 de la loi du 2 octobre 2017 précitée, qui se lisent notamment comme suit :

« Art. 76. Les personnes visées à l'article 60, 1°, 3°, 4° et 5°, doivent être détentrices d'une carte d'identification délivrée par le ministre de l'Intérieur. La carte d'identification a une durée de validité de cinq ans. Elle peut être renouvelée pour un délai identique.

[...]

Art. 77. Une carte d'identification est uniquement délivrée s'il s'avère que la personne pour laquelle elle a été demandée satisfait à toutes les conditions prévues dans et en vertu de la présente loi, en vue de l'exercice des activités pour lesquelles la carte d'identification a été demandée.

Art. 78. Si la personne pour laquelle une carte d'identification a été demandée fait l'objet d'une enquête sur les conditions de sécurité, telle que visée dans la section 3, le ministre de l'Intérieur ne prend une décision de délivrance ou de refus de la carte d'identification qu'après avoir constaté, au terme de cette enquête, que l'intéressé satisfait ou non aux conditions de sécurité visées à l'article 61, 6°.

[...] ».

La procédure d'octroi ou de refus de carte d'identification est définie par 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, dont les dispositions pertinentes se lisent notamment comme suit :

« Art. 17. § 1^{er}. La carte sera refusée si l'intéressé ne satisfait pas à une ou plusieurs conditions objectives d'exercice, fixées à l'article 5, alinéa 1^{er}, 1°, 2°, 3°, 6° ou 7°, de la loi, en ce qui concerne le personnel dirigeant de l'entreprise de consultance en sécurité, et en ce qui concerne le personnel dirigeant de tout autre entreprise, à l'article 5, alinéa 1^{er}, 1°, 2°, 3°, 5°, 6° ou 7°, de la loi, ou à l'article 6, alinéa 1^{er}, 1°, 2°, 3°, 6° ou 7°, de la loi, en ce qui concerne le personnel d'exécution de l'entreprise de consultance en sécurité et en ce qui concerne le personnel

d'exécution de tout autre entreprise, à l'article 6, alinéa 1^{er}, 1°, 2°, 3°, 5°, 6° ou 7°, de la loi.

[...]

Art. 18. § 1^{er}. L'intéressé est informé par lettre recommandée à la poste :

1° de tous les faits mis à sa charge ;

2° des conditions légales d'exercice auxquelles il ne satisferait pas et du refus de délivrer la carte qui peut en résulter ;

3° de son droit à prendre connaissance de son dossier et à se faire assister ou représenter par un avocat de son choix ;

4° du lieu où le dossier peut être consulté et du délai dont il dispose à cet effet ;

5° de son droit à présenter ses moyens de défense par écrit.

§ 2. Les personnes visées à l'article 16 de la loi, peuvent procéder à l'audition de quiconque est en mesure de fournir des renseignements. Un procès-verbal d'audition est dressé.

Si cette audition a eu lieu après l'envoi de la lettre visée au § 1^{er}, l'intéressé en est informé afin de lui permettre de se défendre au sujet de cette audition, comme prévu au § 1^{er}.

§ 3. Le dossier visé au § 1^{er}, 4°, comporte les pièces écrites dont question à l'article 17, §§ 7 et 8, ainsi que le procès-verbal visé au § 2.

Art. 19. A compter de la date de la réception de la lettre visée à l'article 18 l'intéressé dispose d'un délai de 15 jours ouvrables pour consulter sur place le dossier constitué à sa charge et en obtenir une copie.

Art. 20. Dans les 40 jours ouvrables après la date de la réception de la lettre visée à l'article 18, l'intéressé peut communiquer ses moyens de défense par lettre recommandée.

Art. 21. Après appréciation du dossier, le ministre prend une décision au sujet de la question de savoir si l'intéressé satisfait ou non aux conditions légales d'exercice. Il informe l'intéressé de sa décision par lettre recommandée.

Art. 22. Après avoir été informé de la décision selon laquelle il ne satisfait pas aux conditions légales d'exercice, l'intéressé informe l'entreprise pour laquelle il exerce des activités, de cette décision et ce, dans les cinq jours.

Après avoir été informée de cette décision, l'entreprise est tenue de mettre fin, dans les cinq jours, à toute tâche que l'intéressé remplit au sein de cette entreprise. Dans le même délai, elle informe l'administration, par écrit, de la cessation de fonction de l'intéressé.

Art. 23. Si l'intéressé ne satisfait pas aux conditions d'exercice, l'administration informe l'entreprise du refus de la carte, par lettre recommandée ».

3. Le législateur a par ailleurs prévu, à l'articles 85 de la loi du 2 octobre 2017, que l'agent de gardiennage qui a déjà obtenu une carte d'identification se voit retirer celle-ci s'il ne satisfait plus aux conditions fixées aux articles 61 à 64. Cette disposition se lit comme 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 ».

Il a marqué par là sa volonté de protéger le secteur de la sécurité privée à l'égard de personnes ne présentant pas les garanties suffisantes au niveau professionnel et moral pour évoluer dans ce secteur et exercer des missions orientées vers le maintien de l'ordre et la sécurité privée.

4. En l'espèce, le 8 décembre 2023, la partie adverse a adressé au requérant un courrier l'informant qu'en application de l'article 85 de la loi du 2 octobre 2017, précitée, il était envisagé de procéder au retrait de la carte d'identification délivrée à l'entreprise de gardiennage Vigicore S.R.L., valable jusqu'au 20 mai 2024.

La décision attaquée à l'issue de la procédure est identifiée, dans son objet, comme étant une « décision de refus de la carte d'identification ». Tant ses motifs que son dispositif confirment qu'elle concerne le refus de la carte d'identification demandée pour le requérant le 8 janvier 2024 par la société RDW Security.

Il s'ensuit qu'à aucun moment, la procédure définie par l'arrêté royal du 26 septembre 2005, précité, n'a été entamée et que le requérant n'a, notamment, pas été averti, conformément à l'article 18, § 1^{er}, de cet arrêté qu'un refus de carte était envisagé. Le requérant n'a eu connaissance qu'indirectement, dans le cadre de la procédure de retrait, par le courrier électronique adressé à son conseil le 8 décembre 2023, d'un possible refus de délivrance de la carte d'identification sollicitée en janvier 2024.

La circonstance que le requérant a pu présenter ses moyens de défense, dans le cadre d'une procédure de retrait de carte d'identification, sur les faits qui lui étaient reprochés et qui étaient retenus par la partie adverse comme fondements de cette décision, ne permet pas de couvrir la violation des formes substantielles préalables à une décision de refus de carte.

Le premier moyen pris de la violation de l'article 18, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté royal du 26 septembre 2005 précité est fondé.

V. Second moyen

Le second moyen, s'il était fondé, ne pourrait mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de l'examiner.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du 12 mars 2024 par laquelle le délégué du ministre de l'Intérieur refuse la carte d'identification d'agent de gardiennage demandée pour le requérant est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 1^{er} décembre 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Élisabeth Willemart,
Joëlle Sautois,
Adeline Schyns,

présidente de chambre,
conseillère d'État,
conseillère d'État,
greffière.

La Greffière,

La Présidente,

Adeline Schyns

Anne-Françoise Bolly