

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.394 du 17 avril 2026

A. 238.550/XV-5361

En cause : U.U.,
ayant élu domicile chez
M^e Vincent WYART, avocat,
avenue d'Italie, 43
1050 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
avenue de l'Armée, 10
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 août 2024, le requérant sollicite l'octroi d'une indemnité réparatrice de 13.373,65 euros, à la suite du constat d'illégalité, par l'arrêt n° 261.730 du 12 décembre 2024 (ECLI:BE:RVSC:2024:ARR.261.730), de la décision de la partie adverse du 22 décembre 2022 de lui retirer sa carte d'identification d'agent de gardiennage.

II. Procédure

Par une requête introduite le 24 février 2023, le requérant a demandé, d'une part, l'annulation de la décision de la partie adverse du 22 décembre 2022 de retirer sa carte d'identification d'agent de gardiennage et, d'autre part, la suspension de l'exécution de cette même décision.

Le Conseil d'État, par un arrêt n° 257.555 du 6 octobre 2023 (ECLI:BE:RVSC:2023:ARR.257.555), le Conseil d'État a réputé non accomplie la demande de suspension et a ordonné que la procédure en annulation soit poursuivie.

Le Conseil d'État, par un arrêt n° 261.730 du 12 décembre 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.730) a jugé qu'il n'y a plus lieu de statuer sur la requête en annulation, a ouvert les débats sur la demande d'indemnité réparatrice, a accordé un délai de soixante jours à la partie adverse pour déposer le mémoire en réponse prévu à l'article 25/3, § 4, alinéa 1^{er}, du règlement général de procédure, et a liquidé les dépens et réservé ceux relatifs à la demande d'indemnité réparatrice. Cet arrêt a été notifié aux parties.

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 25/3 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 29 décembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 février 2026.

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

M^e Christophe Lépinos, *loco* M^e Vincent Wyart, avocat, comparaisant pour le requérant, et M^e Florence Saporosi, *loco* M^e Bernard Renson, avocate, 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

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 261.730, précité. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Demande d'indemnité réparatrice

IV.1. Thèse du requérant

En substance, le requérant fait état de ce que le retrait de l'acte attaqué n'empêche pas de constater son illégalité. Il se prévaut de l'arrêt de l'assemblée générale du Conseil d'État n° 244.105 du 22 mars 2019. Il estime qu'une « perte d'intérêt » dans le cadre de la procédure en annulation, causée par un retrait de l'acte attaqué, n'a pas pour effet de rendre irrecevable sa demande d'indemnité réparatrice.

Au titre du préjudice subi, il expose que la perte de sa carte d'agent de gardiennage, consécutive à l'acte attaqué, a eu pour effet de l'empêcher d'accomplir les missions qu'il effectuait pour son employeur – la société Team Security –, lesquelles nécessitaient une telle carte. Il en déduit avoir subi un préjudice matériel, correspondant à une perte de revenus.

Il indique que cette perte a couru de la date de l'acte attaqué jusqu'à tout le moins la date d'expiration de sa carte d'identification, soit le 18 décembre 2023. Dans le souci de déterminer son préjudice, il compare, pièces à l'appui, ses revenus de 2022 (qu'il chiffre à 19.487,16 euros) à ceux qui furent les siens du 1^{er} janvier au 18 décembre 2023 (qu'il chiffre à 8.604,67 euros). Il estime que son préjudice correspond à la différence entre ces montants, soit 10.882,19 euros.

Il considère qu'à cette somme, il y a lieu « d'ajouter le montant de l'indemnisation de la perte d'une chance [...] de percevoir une rémunération de [la société Team Security] du 18 décembre 2023 au 3 mai 2024 », date du retrait de l'acte attaqué. Il évalue à 75 % la chance que la société Team Security sollicite pour lui une nouvelle carte d'identification d'agent de gardiennage, à la suite de l'expiration de celle dont il disposait, retirée par l'acte attaqué. En fonction de ses revenus de 2022, il évalue à 3.321,55 euros les revenus qu'il aurait pu espérer entre le 18 décembre 2023 et le 3 mai 2024. Il en déduit que son préjudice correspond à ce montant multiplié par 0,75, c'est-à-dire à 2.491,16 euros.

Son préjudice correspond donc, selon lui, à 13.373,65 euros (10.882,19 euros + 2.491,16 euros).

Il ajoute qu'il convient par ailleurs de lui accorder les intérêts sur ces sommes, « calculés au taux légal depuis les dates auxquelles le traitement aurait été payé jusqu'à celle du paiement effectif, les intérêts étant capitalisés chaque fois qu'ils sont dus pour une année entière à partir du 22 décembre 2022 ».

En réplique, il relève la différence des revenus perçus auprès de son employeur au cours des années 2022 et 2023. Il la qualifie de « significative » et affirme qu'elle ne « peut s'expliquer que par l'impossibilité pour [lui] d'effectuer les activités de gardiennage qu'il exerçait lorsqu'il disposait encore de sa carte d'identification ». Il renvoie à ses fiches de salaires pour les deux années précitées.

À l'argument de la partie adverse, selon lequel l'illégalité constatée par l'arrêt n° 261.730 précité ne porte que sur la motivation de la décision attaquée, et qu'il n'est, dès lors, pas acquis que, sans cette illégalité, l'autorisation litigieuse lui aurait été délivrée, il objecte que les enseignements de l'arrêt n° 254.673, auquel elle se réfère, ne peuvent être transposés au cas d'espèce. Il relève que cet arrêt concerne le refus d'une autorisation, en l'occurrence un permis d'urbanisme, tandis qu'en l'espèce il s'agit du retrait d'une autorisation existante et en déduit ce qui suit :

« L'hypothèse où l'autorité administrative concernée dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, l'annulation ou la censure d'un refus d'autorisation par cette même autorité n'emporte pas l'obligation pour cette dernière d'accorder cette autorisation en sorte que le préjudice doit être déterminé sous l'angle de la perte d'une chance.

La même solution ne peut être donnée dans le cas d'une annulation ou d'un retrait – opérant avec effet rétroactif – d'une décision de retrait d'une autorisation administrative puisque dans ce cas l'autorisation originale retrouve ses effets et ce sans que son titulaire ne doive en faire une nouvelle demande.

Dans cette hypothèse, le préjudice peut donc être déterminé en remplaçant le requérant dans la situation dans laquelle il se serait retrouvé s'il avait pu continuer à exercer son activité sous le couvert de cette autorisation ».

Il ajoute qu'en l'espèce, la partie adverse « ne démontre pas qu'elle aurait nécessairement dû reprendre une nouvelle décision de retrait de sa carte d'identification [...] avant l'expiration de cette dernière, soit le 18 décembre 2023 ».

Il distingue toutefois la période postérieure à cette date, pour laquelle il invoque la perte d'une chance. À cet égard il expose ce qui suit :

« [...] on ne voit pas en quoi le fait que le requérant aurait continué à percevoir une rémunération de la société [T.S.] de décembre 2022 à septembre 2023, soit après le retrait de sa carte d'identification, ne l'autoriserait pas à réclamer une telle indemnisation puisque cette dernière concerne la période postérieure au 18 décembre 2023.

Or la partie adverse n'établit pas que le requérant aurait perçu une quelconque rémunération de cette société après cette date ».

Dans son dernier mémoire, il cite de la doctrine dont il déduit qu'« il suffit [...] que la réalité du préjudice soit rapportée avec suffisamment de vraisemblance ». Il rappelle qu'il a « souligné que la différence entre les revenus perçus auprès de la même société au cours de l'année précédent ce retrait (2022) et ceux perçus l'année suivante (2023) est à ce point significative qu'elle ne peut s'expliquer que par l'impossibilité [...] d'effectuer les activités de gardiennage qu'il exerçait lorsqu'il disposait encore de sa carte d'identification » et affirme qu'« il ne peut, par ailleurs, être contesté qu'en raison du retrait de la carte d'identification, [il] n'a plus été en mesure d'exercer ses activités de gardiennage ». Il estime que les éléments communiqués (dont ses fiches de salaire pour les années 2022 et 2023) « constituent une présomption suffisante au sens de l'article 8.1, 9°, du Livre 8 du Code civil ». Il expose que la différence de rémunération perçue entre 2022 et 2023 s'explique par le fait qu'il a presté un plus grand nombre d'heures en 2022 qu'en 2023. Il joint à son dernier mémoire un « tableau reprenant les heures prestées mentionnées sur les factures produites avec un calcul de la moyenne des heures prestées par mois ». Il affirme que la réduction sensible du nombre d'heures (en moyenne 97,75 heures par mois en 2022 et seulement 48,56 heures par mois en 2023) « peut raisonnablement s'expliquer par le fait [qu'il] s'est vu “amputé” d'une partie importante de ses activités en raison de l'acte attaqué jugé illégal ». À titre subsidiaire, il estime que « l'indemnité pourrait néanmoins être fixée *ex aequo et bono* ».

Au raisonnement selon lequel la baisse de revenus n'a, en tout état de cause, pas pu l'affecter après le 19 juin 2023 (soit après la date de l'arrêté par lequel l'autorisation d'exploiter une entreprise de gardiennage a été refusée à la société [T.S.]), le requérant objecte que « la partie adverse n'a jamais produit cet arrêté » et que « la publication au *Moniteur belge* (M.B., 3 août 2023, p. 65.436) n'en reprend que l'intitulé ». Il en déduit qu'il n'est pas possible de vérifier pour quelle période l'autorisation a été refusée. Il ajoute que la partie adverse n'a pas précisé les suites données à la nouvelle demande d'autorisation introduite par T.S., selon la décision de retrait, le 8 août 2023. Il estime qu'« il appartenait à la partie adverse de fournir les données permettant de réfuter les éléments apportés ou avancés par le requérant à défaut de quoi ces derniers pourront être considérés comme établis ». Il ajoute que, selon l'article 22 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, « l'autorisation est accordée pour une période de cinq ans ; elle peut être renouvelée pour des périodes de même durée ». Il fait valoir que l'autorisation existante reste valable jusqu'à son expiration, même si une demande de renouvellement est refusée, que « le refus d'une nouvelle autorisation ou d'un renouvellement n'entraîne pas l'annulation immédiate de l'autorisation en cours, sauf si ce refus est accompagné d'une décision de retrait de l'autorisation actuelle » et en déduit que « le fait que la société [T.S.] se soit vu adresser une décision de refus de

renouvellement de son autorisation à la date du 19 juin 2023 n'implique pas nécessairement que le requérant aurait dû cesser son activité de gardiennage pour cette société à cette date dans l'hypothèse où sa carte d'identification ne lui aurait pas été retirée » et qu'il n'est dès lors pas justifié de limiter la période d'indemnisation à six mois.

Il rappelle qu'il postule en outre l'indemnisation de « la perte d'une chance de percevoir une rémunération de la société [T.S.] du 18 décembre 2023 au 3 mai 2024 ».

Il rappelle la méthode de calcul de l'indemnisation exposée dans sa demande. Il dépose deux tableaux « reprenant les montants mentionnés dans les factures respectivement pour les années 2022 et 2023 avec une addition des montants des factures, corrigeant ainsi les erreurs matérielles commises » dans sa demande. Il en ressort que la différence entre les montants perçus de la société T.S. en 2022 et en 2023 est de 11.253,58 euros.

À titre subsidiaire, il considère que la comparaison entre sa rémunération mensuelle moyenne en 2022 (sur la base de l'année complète) et sa rémunération mensuelle moyenne en 2023 (sur la base de ses revenus pour les six premiers mois de cette année) « constitue une voie intermédiaire entre le mode de calcul [qu'il propose] et la position de la partie adverse visant à contester toute indemnisation », mais il estime que rien ne justifie que seuls les six premiers mois de 2023 soient pris en compte. Sur cette base, il obtient une différence de revenus de 9.494 euros. À titre plus subsidiaire, en ne tenant compte que des six premiers mois de 2023, il aboutit au montant de 4.747,32 euros.

À titre encore plus subsidiaire, s'il faut évaluer son préjudice en comparant la rémunération des six derniers mois de 2022 avec celle des six premiers de 2023, étant entendu que, selon lui, son activité n'est pas soumise à d'importantes variations saisonnières, il indique que sur six mois, il a subi une baisse de revenus globale de 4.525,92 euros.

IV.2. Appréciation

L'article 11*bis* des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« Toute partie requérante ou intervenante qui poursuit l'annulation d'un acte, d'un règlement ou d'une décision implicite de rejet en application de l'article 14, § 1^{er} ou § 3, peut demander à la section du contentieux administratif de lui allouer par

voie d'arrêt une indemnité réparatrice à charge de l'auteur de l'acte si elle a subi un préjudice du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet, en tenant compte des intérêts publics et privés en présence.

La demande d'indemnité est introduite au plus tard dans les soixante jours qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité. Il est statué sur la demande d'indemnité dans les douze mois qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité.

En cas d'application de l'article 38, la demande d'indemnité doit être introduite au plus tard soixante jours après la notification de l'arrêt qui clôt la procédure de recours. Il est statué sur la demande d'indemnité dans les douze mois qui suivent la notification de l'arrêt qui clôt la procédure de recours.

La partie qui a introduit la demande d'indemnité ne peut plus intenter une action en responsabilité civile pour obtenir une réparation du même préjudice.

Toute partie qui intente ou a intenté une action en responsabilité civile ne peut plus demander à la section du contentieux administratif une indemnité pour le même préjudice ».

Il résulte de cette disposition que le Conseil d'État peut accorder une indemnité réparatrice lorsque le bénéficiaire d'un arrêt d'annulation établit que l'illégalité retenue est à l'origine d'un préjudice qu'il a subi, non entièrement réparé du fait de l'annulation. Le requérant doit ainsi faire la démonstration d'un lien de causalité entre l'illégalité constatée et le préjudice qu'il se plaint d'avoir subi – cette démonstration devant établir que ce préjudice ne se serait pas produit si l'autorité n'avait pas commis l'illégalité relevée par le Conseil d'État dans son arrêt. Cette indemnité ne doit pas nécessairement réparer l'intégralité du préjudice et être fixée en tenant compte des intérêts publics et privés en présence.

L'octroi d'une indemnité réparatrice est donc soumis à plusieurs conditions. La première implique le constat d'une illégalité ; la deuxième, l'existence d'un préjudice ; la troisième, un lien de causalité entre l'illégalité constatée et le préjudice. Il s'agit, enfin, de déterminer le montant de l'indemnité réparatrice.

En l'espèce, il résulte de l'arrêt n° 261.730, précité, que la première condition, l'existence d'une illégalité, est remplie. Il résulte de l'arrêt précité que « la motivation [de l'acte attaqué] ne permet [...] pas de considérer qu'en l'absence des faits de coups et blessures reprochés au requérant, l'autorité aurait pris une décision similaire » et « le Conseil d'État ne peut, sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si en l'absence d'un des motifs justifiant sa décision, la partie adverse aurait pris une position identique ». C'est donc sous l'angle de la perte d'une chance qu'il convient de déterminer le préjudice allégué, consistant dans la perte de revenus consécutive au retrait de la carte d'identification du requérant.

La charge de la preuve de l'existence du préjudice non réparé par l'annulation ou la réfection de l'acte incombe à la partie qui réclame réparation. La réalité du préjudice invoqué par le requérant doit être démontrée à suffisance dans ses écrits de procédure et les pièces qu'il dépose.

En l'espèce, le requérant invoque, à titre principal, la perte de revenus liés aux missions qui requièrent une carte d'identification, pour la période courant du lendemain de l'adoption de l'acte attaqué (le 23 décembre 2022) à la date de péremption de sa carte (le 18 décembre 2023), ainsi que la perte d'une chance de revenus entre la date de péremption de sa carte (le 18 décembre 2023) et la date du retrait de l'acte attaqué (le 3 mai 2024).

En ce qui concerne la perte de revenus – ou la perte d'une chance de revenus – entre le 23 décembre 2022 et le 18 décembre 2023

Le contrat de travail du requérant avec la société T.S., signé le 3 octobre 2022, spécifie qu'il est engagé dans la fonction d'« agent de gardiennage ». Le requérant n'allègue pas que ce contrat aurait été modifié et il ne dépose pas d'avenant.

Il ressort des fiches fiscales produites par le requérant qu'il était employé par la société T.S. à temps partiel et qu'il a pu continuer à exercer des prestations pour le compte de l'entreprise T.S. après l'adoption de l'acte attaqué, en tous cas jusqu'au mois de septembre 2023. Ces fiches ne permettent pas de distinguer les tâches rémunérées spécifiquement relatives à des prestations effectuées en qualité d'agent de gardiennage, requérant une carte d'identification, de celles qui ne le seraient pas : un seul salaire horaire est indiqué sur chaque fiche de paie et celles-ci mentionnent toutes (y compris pour les rémunérations proméritées en 2023) la commission paritaire 317 « services de garde ». Par ailleurs, le salaire horaire du requérant mentionné sur sa fiche de paie de janvier 2023 (17,2639 euros) – mois pendant lequel il ne disposait plus d'une carte d'identification – n'est pas inférieur au salaire horaire mentionné sur sa fiche de paie de décembre 2022 (16,9254 euros).

Il résulte de ce qui précède que le requérant a pu continuer à exécuter son contrat de travail à temps partiel pour la société T.S. en tous cas jusqu'au mois de septembre 2023 et que sa rémunération horaire n'a pas varié à la baisse après le 22 décembre 2022. S'il est vrai que le nombre d'heures qu'il a prestées pour la société T.S. a diminué entre 2022 et 2023, il n'est pas établi que cette circonstance ne s'explique que par la perte de sa carte d'identification d'agent de gardiennage.

Le requérant, qui n'apporte aucune précision à cet égard, même dans son dernier mémoire, ne démontre pas à suffisance que l'illégalité de l'acte attaqué lui a causé une perte de revenus – ou la perte d'une chance de revenus – entre le jour de son adoption et le jour de l'expiration de sa carte.

En ce qui concerne la perte d'une chance de revenus entre le 18 décembre 2023 et le 3 mai 2024

Il ne peut être présumé du sens de la décision qu'aurait prise la partie adverse au sujet du renouvellement de la carte d'identification du requérant pour la société T.S., après son expiration le 18 décembre 2023, si l'acte attaqué n'avait pas été adopté, en l'absence des faits de coups et blessures qui lui étaient reprochés.

Toutefois, il est établi que, « par arrêté du 19 juin 2023, l'autorisation d'exploiter une entreprise de gardiennage [a été] refusée à [la société T.S.] » (*M.B.*, 3 août 2023). Il s'ensuit que le requérant n'aurait, en tout état de cause, pas pu voir sa carte d'identification, en tant qu'agent de gardiennage pour cette société, être renouvelée après le 19 juin 2023.

Il en résulte que l'illégalité de l'acte attaqué n'est pas à l'origine de la perte d'une chance de revenus entre la date d'expiration de la carte d'identification du requérant pour la société T.S. et la date du retrait de l'acte attaqué.

Par conséquent, il n'y a pas lieu d'accorder d'indemnité réparatrice.

V. Indemnité de procédure

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

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

Article 1^{er}.

La demande d'indemnité réparatrice est rejetée.

Article 2.

Le requérant 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 adverse.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 17 avril 2026, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseillère d'État,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly