

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 247.782 du 12 juin 2020

A. 227.350/XV-3.996

En cause : **CLOES** Raphaël,
ayant élu domicile chez
M^e Sidney LEFÈVRE, avocat,
rue de Livourne 13-15/7
1060 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 1^{er} février 2019, Raphaël Cloes demande l'annulation de « la décision du 26 novembre 2018 du Service public fédéral Intérieur, Direction générale Sécurité et Prévention, Direction Sécurité privée » refusant la demande de renouvellement de sa carte d'identification d'agent de gardiennage introduite par le service de sécurité SECURAIL.

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.

Le requérant a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 février 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 mars 2020.

À la suite des mesures gouvernementales prises dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19, l'affaire a été remise *sine die*.

Conformément à l'article 3 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite, prorogé par les arrêtés royaux des 4 et 18 mai 2020, les parties ont été invitées, par un courriel du 23 avril 2020, à marquer leur accord sur la poursuite de la procédure sans audience publique.

Par un courriel du 27 avril 2020, M. Sidney Lefèvre, avocat, représentant le requérant, a indiqué que son client ne marquait pas son accord pour que l'affaire soit traitée sans audience publique.

Par un courriel du 20 mai 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 juin 2020 à 9h30 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Sidney Lefèvre, avocat, comparaissant pour le requérant, et M^{me} Nathalie Puissant, attaché, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Muriel Vanderhelst, auditeur au Conseil d'État, a été entendue 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 23 novembre 2017, la Société Nationale des Chemins de fer belges (SNCB) introduit une demande de renouvellement de la carte d'identification d'agent de sécurité du requérant, qui y travaille dans son service de sécurité « Securail ».

2. Le 4 décembre 2017, une enquête relative aux conditions de sécurité est organisée au sujet du requérant. Dans ce cadre, le parquet du procureur du Roi de Bruxelles transmet à la partie adverse la fiche du casier judiciaire du requérant ainsi qu'une copie de deux dossiers répressifs, l'un relatif à des faits de coups et/ou blessures volontaires et l'autre relatif à des faits et coups et/ou blessures volontaires réciproques, classés sans suite.

3. Le 26 mars 2018, un rapport d'enquête sur les conditions de sécurité est établi en application de l'article 70 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière.

4. Le 28 mars 2018, la Commission d'enquête sur les conditions de sécurité émet un avis dans lequel elle estime que le requérant ne répond plus au profil fixé par la loi et suggère d'initier une procédure de rétention ou de retrait de sa carte d'identification d'agent de gardiennage.

5. Le 7 mai 2018, la partie adverse informe le requérant de ce qu'elle envisage de lui refuser l'octroi du renouvellement de la carte d'identification sollicitée. Elle lui communique également les raisons de la décision envisagée. Elle l'informe enfin des modalités d'accès à son dossier, ainsi que des modalités d'expression de ses moyens de défense.

6. Le 17 mai 2018, le requérant consulte son dossier. Il adresse par ailleurs une note de défense à la partie adverse, par l'intermédiaire d'un avocat, le 26 juin 2018.

7. Par un courrier daté du 26 novembre 2018, envoyé par recommandé le lendemain, le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur décide que le requérant ne répond pas au profil fixé à l'article 64, qu'il ne satisfait donc pas à la condition visée à l'article 61, alinéa 1^{er}, 6^o, de la loi du 2 octobre 2017, précitée, et que le renouvellement de sa carte d'identification d'agent de gardiennage lui est, dès lors, refusé pour les motifs suivants :

« • PV n° [...] émanant de la ZP Entre Sambre et Meuse du chef de Coups et/ou blessures réciproques (bagarre).

Les faits peuvent être résumés comme suit :

CLOES et sa compagne se trouvent à l'arrière du véhicule d'une amie quand celui-ci a été tamponné à l'arrière par une voiture conduite par les victimes. Les deux conducteurs ont voulu s'arranger à l'amiable quand CLOES, en état d'ébriété, s'en est mêlé et a réclamé en hurlant la rédaction d'un constat. Vu le

comportement de CLOES, le ton serait très vite monté entre CLOES et le couple de l'autre véhicule. Selon eux, la conductrice du véhicule de CLOES tentait de calmer CLOES mais en vain.

Par la suite, la situation se dégradant de plus en plus, CLOES aurait dit qu'il allait faire appel à un service de police. Suite à quoi, l'homme de la deuxième voiture aurait rejoint son véhicule afin d'attendre la police. Alors qu'il est de dos, il aurait entendu crier sa compagne. Lorsqu'il se serait retourné, il aurait vu CLOES attraper sa compagne par les épaules et la projeter au sol. Il se serait alors dirigé vers CLOES pour aider sa compagne mais en vain. En effet, il aurait directement été mis au sol et CLOES lui aurait porté divers coups de pieds et poings alors qu'il était au sol.

Les victimes remettent chacune un constat de coups et blessures, sans incapacité de travail.

- PV n° [...] émanant de la ZP Bruxelles-Capitale-Ixelles du chef de Coups et/ou blessures volontaires (non spécifié).

Les faits peuvent être résumés comme suit :

Les policiers sont requis pour prêter assistance à des agents de sécurité.

Sur place, les policiers prennent contact avec les deux agents de sécurité dont CLOES.

Ces derniers expliquent avoir été agressés par deux individus et un chien dans la gare. Ils souhaitent déposer plainte pour coups et blessures étant donné qu'ils ont utilisé leur spray lacrymogène. Les policiers visionnent les images de vidéosurveillance et ils constatent que les agents de sécurité arrivent à hauteur des deux individus et que leur chien se dirige vers eux d'une manière amicale en balançant la queue. Puis les images sont interrompues pendant environ 10 minutes. Ensuite, ils constatent que CLOES fait usage de son spray une première fois alors que la victime avance vers lui en tenant son chien en laisse. Ni la victime ni le chien ne montrent de l'agressivité envers l'agent de sécurité. Une minute plus tard, les agents font une deuxième utilisation du spray, la victime essayant de passer les agents de sécurité. Le chien n'est toujours pas agressif et n'aboie pas, il est toujours maintenu en laisse. Trente secondes plus tard, il y a une troisième utilisation du spray, la victime commence à devenir agressive mais pas le chien.

Selon les policiers l'utilisation du spray est non proportionnelle, illégitime et la procédure d'usage du spray n'a pas été respectée.

À titre liminaire, je constate que vous êtes notamment détenteur des attestations de réussite suivantes : Attestation de recyclage agent de sécurité, délivrée le 4 octobre 2017.

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 s'assurer que les personnes qui exercent des activités de gardiennage – activités qui sont traditionnellement du ressort d'autorités publiques – soient des individus dignes de confiance.

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 exigées sont le respect des droits des concitoyens, l'intégrité, la capacité de faire face à un comportement agressif de la part de tiers, l'absence de lien avec le milieu mais aussi les exigences de loyauté, de discrétion, de respect des valeurs démocratiques et l'absence de risque pour la sécurité de l'État. Les travaux préparatoires visent par respect des droits fondamentaux des citoyens, "par exemple, le respect de la propriété d'autrui, le respect de l'inviolabilité de son domicile, le respect de sa vie privée et de son intégrité psychique et physique..." [Note de bas de page : Projet de loi réglementant la sécurité privée et particulière, commentaire des articles, Doc. Parl. Ch. 2016-2017, n° 542388/001, 44].

Il en résulte que lorsqu'il doit prendre une décision concernant une demande de carte d'identification, une mesure de précaution élémentaire du Ministre de l'Intérieur consiste à veiller à ce que les personnes travaillant dans le secteur du gardiennage et plus particulièrement celles qui sont responsables du contrôle du comportement des personnes disposent de la capacité à exercer ces fonctions de manière non violente 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, sur cette base, constituent une atteinte sérieuse à la confiance que la société peut avoir envers ces personnes. Le législateur a donc donné au Ministre de l'Intérieur un large pouvoir d'appréciation dans ce domaine.

Comme indiqué ci-dessus, le profil fixé par la loi 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière se réfère à l'intégrité dont doit faire preuve l'agent de gardiennage. L'on peut attendre d'une personne intègre qu'elle respecte les législations en vigueur et qu'elle ne porte pas atteinte à l'intégrité physique de ses concitoyens.

Le procès-verbal n° [...] de la police de Namur du 10 octobre 2014 mentionne des faits de coups et/ou blessures réciproques. Alors que vous êtes passager d'un véhicule conduit par madame [Ha.], enceinte, celui-ci est heurté à l'arrière par un autre véhicule conduit par le couple S.-H.

Il ressort de ce procès-verbal la version suivante : alors que les conducteurs respectifs constatent qu'il n'y a aucuns dégâts au véhicule embouti et qu'ils décident de ne pas faire de constat, vous sortez du véhicule "en hurlant et réclamant la rédaction d'un constat". Vous êtes ensuite devenu de plus en plus agressif et vous êtes passé à l'acte. Une des victimes, madame H., déclare en effet que vous l'avez attrapée par derrière, par les épaules et les cheveux, et que vous l'avez jetée au sol. La deuxième victime, monsieur S., est alors venue à son secours. Il déclare que vous vous êtes retourné vers lui pour lui porter des coups. Il s'est alors retrouvé par terre, sa tête ayant heurté violemment le sol. Vous lui avez alors porté divers coups pendant que madame H. se faisait battre par votre amie. Dans l'agression, son T-shirt a été déchiré au niveau de l'encolure et sa chaîne a été arrachée.

Le docteur L. atteste que madame H. présentait des hématomes au niveau du bras gauche et des deux membres inférieurs et que monsieur S. présentait des hématomes au niveau du bras gauche et du dos.

Vous contestez cette version par l'intermédiaire de vos avocats. Ils décrivent les faits de la manière suivante :

"Le 5 octobre 2014, monsieur Cloes se trouvait à bord d'un véhicule (ci-après le véhicule A), en tant que passager arrière en compagnie de (...) madame Ha. (la compagne de monsieur Cloes). À la hauteur d'un feu rouge, le véhicule A a été percuté par un autre véhicule (ci-après le véhicule B) dans lequel se trouvait madame H. (la conductrice) et monsieur S. (son compagnon).

Monsieur Cloes et madame H. sont tous les deux sortis de leur véhicule respectif pour constater les dégâts. Ils se sont ensuite accordés pour rédiger un constat amiable. Monsieur S. est alors sorti de son véhicule B en prétendant qu'il n'y avait pas lieu de rédiger un constat car, selon lui, le véhicule A ne présentait aucun dégât.

Monsieur Cloes n'était pas de cet avis et a insisté pour qu'un constat soit rédigé. Monsieur S. a commencé à s'énervier et a continué à prétendre qu'il n'y avait rien à constater.

Le ton est finalement rapidement monté et monsieur S. et sa compagne ont commencé à insulter madame Ha. et monsieur Cloes. Monsieur S., qui était fortement alcoolisé, a perdu l'équilibre et est tombé à terre. Suite à cela, madame H. a voulu intervenir et s'en prendre à monsieur Cloes. Madame Ha. a immédiatement réagi et ainsi repoussé madame H. qui est tombée au sol. Finalement, des policiers, qui avaient été appelés en renfort par monsieur Cloes et madame Ha. en raison de l'agressivité croissante des consort S.-H., sont arrivés sur place et ont séparé les protagonistes".

Suite à cette nouvelle description des faits, vos conseils concluent à la nécessité de requalifier ceux-ci en un différend mutuel entre personnes qui avaient consommé de l'alcool et ce, dans un contexte de provocation réciproque. Il y aurait donc, selon eux, "une perception incorrecte, laquelle mène à une interprétation erronée des événements selon laquelle vous auriez été injustement tenu pour responsable d'une bagarre réciproque".

Je vous rappelle que, selon les articles 154 et 189 du C.I.Cr., la preuve des délits peut être faite par des procès-verbaux. "Si la loi attribue à ceux-ci une force probante, c'est en raison de la confiance qui s'attache aux membres de la police judiciaire qui en sont les auteurs. Il en résulte que ces actes ne font preuve que des faits personnellement constatés par les verbalisateurs et dans la mesure où ils avaient mission de les constater. Leur force probante s'attache donc aux faits matériels (...)" [*Note de bas de page* : M. Franchimont, Manuel de Procédure pénale, 3^e édition, Larcier, Bruxelles, 2009, p. 252]. Il en ressort qu'il faut considérer les faits matériels comme établis à défaut pour vous de produire d'autres éléments de preuves recevables.

En effet, votre relecture des faits est contredite par certains éléments relevés par l'inspecteur T. et son coéquipier le 5 octobre 2014 et par les auditions des victimes. Il écrit à la page 2 du procès-verbal que "d'emblée, monsieur S. et madame H. signalent avoir reçu des coups" alors que, de votre côté, vous n'avez rien mentionné ou rien contesté avec vigueur aux policiers arrivés sur place. Ils constatent également, au moment de leur descente sur les lieux, que l'encolure du T-shirt de monsieur S. est déchirée et sa chaîne de couleur argent est cassée en deux. Il a également "une petite plaie ouverte au niveau du coude gauche et ses vêtements sont tout sales" alors que vous et votre compagne, n'affichez aucune trace de lutte. Madame H., quant à elle, "ne présente pas de trace de coup visible mais son pantalon blanc est tout sale, ce qui laisse penser que ces deux personnes ont été mises au sol à un moment donné". Il constate également qu'au moment du

dépôt de plainte, soit 5 jours après les faits "la présence d'un hématome sur le haut droit de madame H. et la présence de petites plaies avec croûte sur le dos de monsieur S."

Si, comme le soutiennent vos conseils, il s'était agi d'une simple bagarre réciproque, vous auriez pris la peine de venir donner votre version des faits après en avoir été convié par la Police suite au dépôt de plainte du couple S. et H. En outre, le jour même des faits, les policiers vous ont également convié à déposer plainte dès le lendemain si vous estimiez avoir été victime, le cas échéant muni d'un certificat attestant les coups reçus, ce que n'a pas manqué de faire le couple S.-H.

En outre, les policiers notent eux-mêmes qu'il s'agit d'un conflit qu'ils qualifient "de niveau bac à sable" et qu'ils doivent faire face à l'état d'ébriété des parties concernées. Ils ajoutent qu'ils ont dû demander à plusieurs reprises à monsieur S. et à vous-même de rester calmes et ont été obligés de demander à monsieur S. et à vous-même de rester à l'intérieur de vos véhicules respectifs. Il semble que monsieur S. se soit exécuté avec beaucoup de mal et que, quant à vous, vous sortiez du véhicule "toutes les deux minutes pour venir narguer monsieur S."

Vous avez pourtant, en tant qu'agent de gardiennage, été formé à la gestion des conflits et on est en droit d'attendre que vous réagissiez d'une manière plus appropriée face à une situation délicate. Vous auriez dû calmer les esprits plutôt que d'enflammer la situation. Le profil fixé dans la loi précitée impose notamment à tout agent de gardiennage de s'abstenir d'envenimer une situation qui pourrait déraiser et vous interdit de réagir de manière violente lorsqu'une situation conflictuelle survient. L'on attend donc de l'agent qu'il appréhende de manière pacifique les situations problématiques qui se présentent à lui. En vous comportant agressivement et en frappant vos victimes, vous n'avez pas fait preuve d'intégrité et vous n'avez pas respecté les droits fondamentaux de vos concitoyens, qualités nécessaires au profil d'agent de gardiennage.

Le second procès-verbal [...] du 22 janvier 2014 concerne également des faits de coups et blessures volontaires mais dans l'exercice de votre activité d'agent de gardiennage. Au départ des faits, vous et votre collègue avez appelé la police à 4h40, le 29 décembre 2013, pour une assistance en expliquant que vous vous étiez fait agresser par deux individus et un chien dans la gare Centrale. Vous souhaitiez porter plainte pour coups et blessures étant donné que vous et votre collègue aviez utilisé vos sprays lacrymogènes.

Je vous rappelle que l'article 13 de l'arrêté royal du 10 juin 2006 réglementant le modèle, le contenu, la manière de porter et l'utilisation des sprays et menottes par les membres des services de sécurité des sociétés publiques de transports en commun prescrit qu'en cas d'utilisation de menottes ou d'aérosol contre une personne, la police est toujours appelée par le service de sécurité. Nul besoin de déposer plainte, le recours *a posteriori* de la Police est obligatoire afin de légitimer l'usage de la bombe lacrymogène.

Les policiers ont procédé au visionnage des images de vidéosurveillance afin de vérifier les faits allégués par vous-même et votre collègue, à savoir la présence de deux personnes et d'un chien qui vous auraient agressés, vous obligeant à intervenir avec vos bombes lacrymogènes.

Cependant, il est apparu que lorsque vous et votre collègue êtes arrivés à hauteur de monsieur A. et de son chien tenu en laisse, ni le maître ni le chien n'ont montré une quelconque agressivité. L'inspecteur note en effet que "le chien se

dirige vers eux d'une manière amicale en balançant la queue". Vous avez cependant et malgré tout fait usage de votre spray. Vous l'avez utilisé à 3 reprises. À la deuxième utilisation, monsieur A. a essayé de vous éviter et la police a constaté que le chien n'était toujours pas agressif, qu'il n'aboyait pas et qu'il était toujours maintenu en laisse. C'est seulement lors de la troisième utilisation du spray que monsieur A. a commencé à devenir agressif mais pas le chien, notent les policiers.

Vos conseils contestent cette version. Ils écrivent : "le 29 décembre, au cours de leur prestation de nuit, monsieur Cloes et son collègue se sont rendus dans le couloir de la gare Centrale à Bruxelles afin d'ouvrir les volets d'accès au métro. Après avoir constaté qu'un des volets avait été forcé, ils ont découvert deux individus en compagnie d'un chien type Pitbull. Après les avoir interrogés quant à la raison de leur présence dans cet endroit qui leur est interdit, monsieur Cloes et son collègue leur ont demandé leur carte d'identité afin de rédiger un procès-verbal.

L'un des deux individus s'est exécuté tandis que l'autre, monsieur A., a commencé à hausser le ton. À cet instant, les volets du métro se sont ouverts et monsieur A., qui n'avait toujours pas donné sa carte d'identité, avait la possibilité de s'enfuir.

Monsieur Cloes avait anticipé sa fuite et a essayé de le retenir avec sa main. Monsieur A. a alors excité son chien qui a pincé le bras de monsieur Cloes.

Pris de panique, monsieur Cloes a jugé qu'il valait mieux laisser Monsieur A. plutôt que de prendre le risque d'être mordu par son chien, Monsieur A. était très énervé et il s'est mis à crier et à appeler les autres personnes présentes dans la gare pour qu'elles lui viennent en aide. Monsieur Cloes et son collègue ont alors décidé de ne pas envenimer la situation et sont partis dans le sens inverse de celui emprunté par monsieur A. Toutefois, peu de temps après, monsieur Cloes et son collègue ont à nouveau aperçu les deux individus avec le chien dans la gare. Monsieur A. s'est alors dirigé vers les agents et il les a menacés de "sortir son glock" et ce, en cachant l'une de ses mains dans le bas de son dos. Monsieur Cloes et son collègue l'ont prévenu de garder ses distances mais monsieur A. a continué de s'avancer vers eux avec son attitude menaçante. C'est dans ces circonstances que monsieur Cloes a fait usage de son spray lacrymogène à l'encontre de monsieur A. qui s'est ensuite immédiatement enfui. Quelques minutes plus tard, la police est arrivée sur les lieux et monsieur A. s'est rebellé et, lors de sa fouille, les policiers ont retrouvé un tournevis dans sa poche arrière".

Votre version des faits ainsi exposée par vos conseils est en complète contradiction avec celle relevée au procès-verbal n° [...] du 22 janvier 2014. Je note que vous ne produisez pas la copie du procès-verbal n° [...] contenant votre dépôt de plainte pour coups et blessures. Cette copie aurait pu éclairer le déroulement des faits. Je vous rappelle encore une fois la force probante qui s'attache au procès-verbal n° [...] du 22 janvier 2014 et à la matérialité des faits des images de vidéosurveillance.

Bien qu'il y eu une interruption de 3 minutes dans les images de vidéosurveillance (les faits n'ont pas été filmés de 4h39 à 4h32 et 47 secondes), à la reprise des images de vidéosurveillance, les policiers n'ont constaté aucune agressivité dans le chef de monsieur A. pouvant justifier l'usage du spray lacrymogène et ce à trois reprises.

La suite des images démontre par contre que non seulement vous n'avez pas respecté la procédure prévue aux articles 8 et 11 de l'arrêté royal précité, mais que vous avez également attenté à l'intégrité physique d'une personne qui n'avait pas de comportement agressif à votre égard. Aucune justification de la provocation ne peut en outre être alléguée dans votre chef.

En effet, l'article 8 de l'arrêté royal du 10 juin 2006 prévoit que "l'utilisation du spray est permise à l'agent de sécurité uniquement si c'est actuellement nécessaire pour la défense contre un danger actuel et direct pour son intégrité physique, lorsque ce danger ne peut pas être évité ou stoppé avec un moyen moins drastique". En l'espèce, les photos annexées au procès-verbal ainsi que les déclarations des policiers démontrent que la victime marchait tranquillement et que son chien était paisible. Il n'y avait donc aucun danger actuel et direct menaçant votre intégrité physique. Il ne ressort pas des constatations des policiers le moindre danger auquel vous auriez dû faire face. Malgré ces faits, vous utiliserez le spray à trois reprises sans respecter la procédure de l'article 11 de l'arrêté royal du 10 juin 2006 lequel prescrit que "La procédure suivante doit précéder l'usage du spray :

1° l'intéressé est prévenu préalablement par l'agent de sécurité que le spray sera utilisé s'il ne cesse pas la violence;

2° si l'intéressé ne cesse pas d'être violent, le spray lui est montré;

3° si l'intéressé poursuit toutefois son attaque.

L'aspersion d'une personne n'a lieu que pendant une seconde maximum et à une distance d'un mètre minimum".

Il ressort clairement des images de vidéosurveillance et sans aucun doute possible pour la deuxième utilisation du spray que la victime n'était pas violente. Mais malgré la passivité de la victime, vous avez utilisé votre spray. Il n'y a donc jamais eu d'attaque de la victime. Les policiers inscrivent d'ailleurs au procès-verbal la phrase suivante "nous insistons également que, lors du visionnage des images de vidéosurveillance, nous ne constatons en aucun cas que l'intégrité physique du nommé CLOES Raphaël n'ait été en danger par le nommé A. ou son chien".

D'après vos conseils, vous vous êtes senti menacé dans votre intégrité physique par une confrontation avec monsieur A. précédent les faits ayant menés à l'usage de la bombe lacrymogène.

Cependant, l'excuse de la provocation de l'article 411 du Code pénal nécessite 5 conditions pour être admise :

- L'existence de violences physiques ou corporelles : en l'espèce, les images de vidéosurveillance n'attestent en rien d'un quelconque acte de violence à votre encontre;
- Des violences graves, c'est-à-dire de nature à impressionner ou à irriter sérieusement une personne raisonnable : vos conseils allèguent que le chien de monsieur A. aurait "pincé" votre bras et qu'il aurait un peu plus tard menacé de "sortir son glock" mais aucun élément de preuve ne vient contredire la matérialité des faits attestés par le procès-verbal (et vos conseils de poursuivre qu'il ne détenait en fin de compte qu'un tournevis). Ces deux faits ne peuvent en aucun cas être considéré comme graves de nature à vous impressionner;
- Commencées ou imminentes;
- Injustifiées ou illégales;
- La réaction doit être immédiate : en l'espèce, vos conseils justifient votre comportement sur base de faits (dont il n'est pas avéré qu'ils se soient produits) temporellement bien antérieurs à l'usage de la bombe lacrymogène.

Il appert donc que les policiers ont pu constater que vous n'étiez non seulement pas dans les conditions de la provocation pouvant justifier l'usage de la bombe lacrymogène mais que vous n'aviez pas été soumis à une crainte légitime pouvant porter atteinte à votre intégrité physique.

Vos conseils allèguent également que les images ne produisant aucun son, il est impossible d'entendre les menaces proférées par monsieur A. Je vous rappelle que de simples menaces verbales ne suffisent pas pour admettre une crainte légitime à son intégrité physique. L'article 8 de l'arrêté royal du 10 juin 2006 impose un danger actuel et direct pour l'intégrité physique de l'agent de gardiennage et lorsque ce danger ne peut être évité ou stoppé par un moyen moins drastique. Le législateur a réservé l'usage de la bombe lacrymogène aux seuls agents de gardiennage membres des services de sécurité des sociétés publiques de transports en commun et il a entouré son usage très rigoureusement. C'est dire que la sévérité doit être de mise pour l'appréciation des conditions d'utilisation.

Comme le soulignent à juste titre les policiers qui ont visionné les images de vidéosurveillance, l'intégrité physique de l'agent de sécurité n'était pas en danger au moment des faits et dès lors l'utilisation du spray était non proportionnelle et illégitime. Il s'agit d'une infraction à l'arrêté royal du 10 juin 2006 et d'un manquement grave à la déontologie professionnelle. Je considère dès lors que vous avez manqué d'intégrité et que vous ne disposez pas des qualités de quelqu'un qui observe et respecte parfaitement les lois et les règlements comme l'État est en droit d'attendre d'un agent de gardiennage.

Vos conseils font également valoir le fait que vous n'avez pas subi de sanction interne de votre employeur en sorte que l'utilisation du spray lacrymogène était de ce fait régulière. L'existence ou non d'une sanction n'a aucun rapport ni aucune influence sur l'appréciation qui doit être faite par la police dans le cadre de l'article 13 de l'arrêté du 10 juin 2006, d'une part, et de l'appréciation de l'administration dans le cadre de l'octroi ou du renouvellement de la carte d'identification, d'autre part.

Vos conseils annexent également comme preuve de votre intégrité, un rapport de vigilance de la police fédérale des chemins de fer du 25 septembre 2013 qui atteste que, le 23 septembre 2013, grâce à votre vigilance et votre professionnalisme, vous avez, avec d'autres collègues, concouru à arrêter deux suspects porteurs d'une valise de 96,6 kg de cuivre dénudé. Cette attestation n'est pas de nature à expliquer ou annihiler les faits des deux procès-verbaux repris au présent rapport d'enquête.

Enfin, vos conseils font valoir que ces faits ont fait l'objet d'un classement sans suite, mais le Conseil d'État relève que "le classement sans suite n'interdit pas à la partie adverse de prendre en considération les faits établis par les procès-verbaux rédigés au cours de l'information judiciaire; que l'article 6, alinéa 1^{er}, 8°, de la loi du 10 avril 1990 permet la prise en compte de faits même non pénalement sanctionnés, étant donné que les autorités judiciaires et administratives n'examinent pas les faits avec la même finalité, les premières étant à chargées de la police administrative, c'est-à-dire de l'examen de la satisfaction à des conditions légales en vue de l'exercice d'une profession soumise à autorisation administrative".

En outre, vous avez disposé de cartes d'identification par le passé et vous avez été formé, partant vous connaissiez la réaction adéquate à adopter dans ce genre de situation. Vous aviez bénéficié toutes ces années de la confiance qui vous avait été accordée. Malgré cela, je constate que ces deux faits attestés par les procès-

verbaux n° [...] du 10 octobre 2014 et n° [...] du 22 janvier 2014 constituent une contradiction au profil visé par l'article 64 de la loi en sorte que vous ne disposez pas de l'attitude requise pour continuer d'exercer des activités de gardiennage ».

Cette décision constitue l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

Un moyen unique est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, des articles 6, alinéa 1^{er}, 8° et 7, § 1^{er}*bis*, de la loi du 10 avril 1990 relative à la sécurité privée et particulière, des articles 64 et 61, 6°, de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, de l'erreur manifeste d'appréciation, des principes généraux de bonne administration, en ce compris la prise avec soin des décisions administratives, du principe de proportionnalité et de l'exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire et de l'excès de pouvoir.

Le requérant relève que la décision attaquée se base sur deux procès-verbaux de 2014 : un procès-verbal pour coups et blessures réciproques et un procès-verbal du chef de coups et blessures volontaires. Il affirme, quant au premier procès-verbal, que, contrairement à ce que conclut la décision attaquée, les faits se sont déroulés d'une manière différente et dans un contexte distinct de ce qui ressort du dossier répressif. Il explique que les faits doivent être qualifiés de différend mutuel entre des personnes qui avaient consommé de l'alcool et ce, dans un contexte de provocation réciproque. Il constate que l'enquête n'a pas été menée de manière suffisamment approfondie dès lors que certaines personnes n'ont pas été auditionnées alors qu'il l'avait pourtant demandé. Il conclut que, à la suite de cela, la décision attaquée résume le cas en une altercation entre le requérant, coupable, et une victime, ce qui est simpliste. Il ne s'estime pas responsable de cette altercation, le parquet ayant d'ailleurs classé le dossier sans suite.

Il considère, en ce qui concerne le second procès-verbal, que les faits ne se sont pas non plus exactement déroulés comme indiqué dans le dossier répressif, ce dernier ne mentionnant pas l'altercation qui s'est produite lors du contrôle d'identité et au cours duquel il s'est fait pincer par le chien volontairement excité par Monsieur A. Il relève que le dossier répressif ne fait pas non plus état de la menace proférée par Monsieur A. lorsque ce dernier a croisé les deux agents de sécurité, ces circonstances étant pourtant capitales dès lors qu'elles permettent de comprendre la crainte légitime d'atteinte à son intégrité physique qu'il a ressentie. Il estime que les policiers qui ont rédigé le procès-verbal se sont basés sur les images de

vidéosurveillance pour parvenir à la conclusion que ni l'individu ni son chien n'étaient agressifs envers lui et que, par conséquent, l'utilisation du spray n'était pas proportionnelle. Toutefois, selon lui, les informations générées par ces images étant incomplètes, ces dernières ne permettent pas d'affirmer avec certitude que son intégrité physique n'était pas en danger. Il rappelle que les policiers ont trouvé une arme blanche dans la poche arrière du pantalon de Monsieur A. et que, dans ces circonstances, le spray a été utilisé en réponse à la menace imminente d'atteinte à son intégrité physique et non en raison de la présence de l'individu et du chien. Il précise que le parquet n'a pas poursuivi ces faits au motif que les poursuites pénales étaient disproportionnées par rapport au trouble social et qu'il n'a pas eu de sanction administrative pour l'utilisation du spray.

Il estime, au vu de ce qui précède, que la partie adverse a considéré à tort que les éléments relatés dans les procès-verbaux justifient le refus de la carte d'identification alors que, compte tenu de la nature des faits reprochés, une telle décision est manifestement disproportionnée. Il souligne que la partie adverse fonde l'acte attaqué sur deux faits datant de plus de quatre ans avant la décision attaquée et qu'il s'agit de faits isolés. Il remarque que le dossier administratif ne fait apparaître aucun autre élément négatif relatif à sa conduite durant la totalité de sa carrière auprès de la SNCB. Il considère donc que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation. Il rappelle que les faits relatés dans les procès-verbaux ont tous été classés sans suite, l'autorité poursuivante ayant considéré que son comportement ne justifiait pas qu'une sanction soit prononcée, et qu'il n'a aucun antécédent judiciaire. Il observe que si le libre exercice des activités professionnelles n'est pas absolu et peut être limité par une loi, ces limitations doivent pouvoir être justifiées par des impératifs d'intérêt général et revêtir un caractère nécessaire et proportionné à ces impératifs. Il constate que la décision attaquée va le priver définitivement du droit d'exercer l'activité professionnelle pour laquelle il a suivi et réussi des formations alors qu'il doit subvenir aux besoins de sa famille. Il souligne qu'il sera plongé dans une situation économique et sociale précaire. Il répète qu'il s'agit de faits anciens et isolés et qu'aucun élément n'est de nature à laisser penser qu'il pourrait adopter à nouveau un tel comportement à l'avenir. Il rappelle que la loi lui impose un délai de trois ans afin de pouvoir introduire une nouvelle demande de carte et que la décision attaquée influencera nécessairement négativement l'autorité qui sera amenée à statuer, à nouveau, sur sa demande d'octroi d'une carte d'identification. Il constate qu'il a pourtant été plusieurs fois félicité par les autorités policières pour ses actes de collaboration, d'intervention et de vigilance et que la partie adverse n'en a pas tenu compte.

Dans son mémoire en réplique, il ajoute que l'autorité chargée du contrôle de l'application de la loi du 2 octobre 2017, précitée, qui est la même que celle qui a pris la décision attaquée, n'a pas estimé nécessaire de prendre une sanction sur base du chapitre 7, section 2, de cette loi puisqu'aucune amende administrative n'a été infligée et qu'il n'a même pas reçu d'avertissement. Il fait valoir que, conformément à la circulaire MF04, un rapport d'information administratif a dû être adressé au ministre de l'Intérieur afin de lui permettre de prendre des mesures et des sanctions administratives, ce que ce dernier n'a pas estimé utile de faire. Il soutient qu'il y a donc une disproportion entre les deux positions prises par l'État belge. Cette disproportion lui semble d'autant plus flagrante qu'il a appris que son collègue, avec qui il travaillait en binôme au moment des faits, a également fait utilisation de son spray, mais a bien obtenu le renouvellement de sa carte d'identification. Il précise que, depuis 2015, il travaille dans un « control room » de Securail et qu'il n'a donc plus de contact direct avec les particuliers, ce dont la décision attaquée ne tient pas compte. Il rappelle qu'il a orienté sa carrière professionnelle vers les métiers de la sécurité et a suivi des formations dans ce domaine. Il en déduit que le refus du renouvellement de sa carte d'identification met donc sa carrière en danger et lui cause un grave préjudice. Il termine en relevant qu'une compétence discrétionnaire n'est pas une compétence arbitraire, ce qui veut dire que l'administration doit non seulement motiver sa décision mais aussi prendre la solution la plus appropriée. Il note que la décision attaquée aurait pu décider de maintenir sa carte d'identification mais de limiter l'exercice de celle-ci à des fonctions qui ne le mettent pas en contact direct avec le public, comme par exemple travailler dans un « control room ».

Dans son dernier mémoire, il reprend une argumentation similaire à celle de sa requête et de son mémoire en réplique. Il considère en outre que c'est à tort que l'acte attaqué fait référence à la force probante des procès-verbaux qui ne concerne que la matérialité des faits telle que constatée par les agents verbalisants. Il souligne que le fait qu'une victime déclare avoir été agressée n'est qu'une déclaration et non une constatation de l'acte même, ce qui est, selon lui, très différent. Il souligne que la force probante ne s'attache qu'aux faits matériels et non aux déclarations ou appréciations du verbalisateur, pas plus qu'aux conséquences juridiques qu'il déduit de ces constatations. Il relève qu'en l'espèce, les agents verbalisateurs n'ont pas été les témoins directs de ses agissements prétendument fautifs et que, contrairement à ce qu'indique l'acte attaqué, les procès-verbaux n'ont aucune force probante particulière. Il estime qu'en invoquant le principe selon lequel l'autorité administrative n'est pas liée par la décision du parquet de classer l'affaire sans suite, la partie adverse s'est substituée au juge pénal qui n'a pas été saisi. Il critique l'affirmation de l'acte attaqué selon laquelle il n'apporte pas des preuves

contraires et recevables alors qu'il n'a pas pu bénéficier des mêmes moyens de défense que ceux dont il aurait bénéficié devant un juge pénal, notamment en ce qui concerne les circonstances atténuantes. Il fait valoir qu'il est impossible, cinq ou six ans après les faits, de recueillir encore des témoignages de personnes ayant personnellement constaté les faits, ce qui méconnaît ses droits de la défense. Il soutient que ces faits isolés sont trop anciens pour constituer un fondement suffisant à la décision de refus de renouvellement de sa carte d'identification.

IV.2. Appréciation

Les dispositions invoquées dans le moyen permettent l'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au travail et à une rémunération équitable, à condition que cette ingérence soit prévue par la loi et que ces limitations légales soient justifiées par des impératifs d'intérêt général ou de sécurité publique et revêtent un caractère nécessaire et proportionné à ces impératifs. Elles ne confèrent aucun droit absolu à l'exercice d'une profession, le législateur pouvant apporter des restrictions au choix d'une profession, justifiées par le maintien de l'ordre public et la protection des citoyens. La décision attaquée ne constitue pas une sanction mais la mise en œuvre des prérogatives que la loi du 2 octobre 2017, précitée, confère à la partie adverse en matière de sécurité privée et particulière, en vue de soumettre l'exercice de la profession d'agent de gardiennage à la délivrance préalable d'une carte d'identification.

En application de l'article 61, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi du 2 octobre 2017, précitée, les agents de gardiennage doivent satisfaire au profil visé à l'article 64 de la même loi.

L'article 64 de la loi précitée dispose ce qui suit :

- « Le profil des personnes visées à l'article 60, 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'État ou pour l'ordre public ».

Les exigences ainsi imposées présentent un rapport raisonnable de proportionnalité avec l'impératif de sécurité publique poursuivi par le législateur dans l'encadrement de la profession d'agent de gardiennage.

Le classement sans suite n'interdit pas à la partie adverse de prendre en considération les faits établis par les procès-verbaux rédigés au cours de l'information judiciaire. L'article 64 de la loi du 2 octobre 2017, précitée, permet la prise en compte de faits même non pénalement sanctionnés, étant donné que les autorités judiciaires et administratives n'examinent pas les faits avec la même finalité, les premières étant chargées de la police judiciaire, à savoir la répression des crimes et délits, les secondes de la police administrative, c'est-à-dire de l'examen de la satisfaction à des conditions légales en vue de l'exercice d'une profession soumise à autorisation administrative.

En l'espèce, le premier fait reproché dénote une certaine incapacité à faire face à un comportement agressif de la part de tiers et à se maîtriser dans de telles situations. Le simple fait d'avoir consommé de l'alcool ne peut être considéré comme une cause de justification. Si les circonstances exactes de l'altercation sont contestées, les agents verbalisants ont néanmoins constaté que deux personnes se sont immédiatement déclarées victimes de coups de la part du requérant et qu'elles portaient des traces de violence compatibles avec leurs déclarations.

Le second fait reproché au requérant ne peut pas non plus être considéré comme anodin dès lors qu'il s'agit de violences volontaires exercées dans le cadre de l'exercice de ses fonctions d'agent de gardiennage. La motivation formelle de l'acte attaqué expose longuement et de manière convaincante les motifs pour lesquels l'autorité a considéré que l'usage du spray lacrymogène lors de l'intervention litigieuse était non proportionnel et illégitime. En particulier, le requérant n'a pas démontré qu'il subissait, au moment où il a utilisé sa bombe à trois reprises, un danger actuel et direct pour son intégrité physique qui ne pouvait être évité ou stoppé par un moyen moins drastique. La circonstance qu'il n'ait pas subi une sanction administrative pour ces faits n'enlève rien à leur gravité.

Ces faits ont été constatés trois ans avant la demande de renouvellement de la carte d'identification et quatre ans avant l'adoption de l'acte attaqué, de sorte que leur ancienneté n'est pas telle que la partie adverse n'aurait plus pu en tenir compte. La partie adverse a exposé dans la motivation de l'acte attaqué pour quelles raisons elle estimait que de tels antécédents interdisaient d'accorder au requérant la confiance requise pour l'octroi du renouvellement d'une carte d'identification. Une telle appréciation n'est pas entachée d'erreur manifeste. La personne qui se voit octroyer une carte d'agent de gardiennage doit être à même d'exercer les différentes activités prévues par l'article 3 de la loi du 2 octobre 2017, précitée. La circonstance que le requérant ait été affecté à une fonction sans contact avec le public et que, depuis lors, aucun incident n'est à déplorer, n'implique pas nécessairement que sa

carte d'identification devrait être renouvelée. L'acte attaqué ne le prive pas définitivement de la possibilité d'exercer la profession d'agent de gardiennage puisqu'il pourra introduire une nouvelle demande à l'expiration du délai prévu à l'article 61, 9°, de la loi du 2 octobre 2017, précitée, sans que l'on puisse préjuger de la position de l'autorité administrative à ce moment.

Le moyen unique n'est pas fondé.

V. Notification de l'arrêt

Conformément à l'article 5 de l'arrêté royal n° 12 du 21 avril 2020, précité, le présent arrêt sera notifié aux parties exclusivement par la voie du courrier électronique.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Le présent arrêt sera notifié aux parties par courriel, avec accusé de réception.

Article 3.

Le requérant supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé par la XV^e chambre, le 12 juin 2020, par :

Marc Joassart,
Frédéric Quintin,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Marc Joassart