

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE DES VACATIONS

SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 248.110 du 4 août 2020

A. 231.346/XV-4502

En cause : **TOULOUSE** André,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie TISON, avocat,
rue Jules Destrée 72
6001 Marcinelle,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
rue Père Eudore Devroye 47
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 juillet 2020, André Toulouse demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision du service public fédéral Intérieur du 15 juillet 2020 décidant de retirer sa carte d'identification pour exercer des activités de gardiennage et de lui refuser la délivrance d'une nouvelle carte d'identification.

II. Procédure

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6°, et 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.

Par une ordonnance du 24 juillet 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 30 juillet 2020.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a fait rapport.

M^e Jean-Louis Leuckx, *loco* M^e Nathalie Tison, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Florence Matthis, *loco* M^e Bernard Renson, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Denis Delvax, premier auditeur au Conseil d'État, 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 exerce la profession d'agent de gardiennage depuis 2001.

2. Le 11 décembre 2017, le service public fédéral (SPF) Intérieur délivre à la société SECURITAS une carte d'identification pour le requérant, valable jusqu'au 11 décembre 2022.

3. Le 29 mai 2019, la société IG CONSULTING SPRL sollicite du SPF Intérieur la délivrance d'une nouvelle carte d'identification pour le requérant.

4. Le 1^{er} juillet 2019, le SPF Intérieur entame une enquête relative aux conditions de sécurité.

5. Le 18 novembre 2019, la commission chargée des enquêtes sur les conditions de sécurité rend un avis selon lequel le requérant ne satisfait plus aux conditions légales, en raison d'un procès-verbal rédigé le 30 juillet 2018 par la zone de police locale de Haute-Meuse à son encontre en raison de la détention d'une arme prohibée, à savoir une matraque télescopique de 43 cm, trouvée dans son véhicule.

6. Le 23 décembre 2019, le SPF Intérieur informe le requérant qu'il est envisagé de lui retirer sa carte d'agent de gardiennage et l'invite à faire valoir ses moyens de défense.

7. Le 23 mars 2020, le conseil du requérant adresse ses moyens de défense au SPF Intérieur.

8. Le 5 juin 2020, le requérant est entendu et un procès-verbal d'audition est établi.

Le même jour, et pour les mêmes faits, le SPF Intérieur entame une procédure visant à infliger au requérant une amende administrative.

9. Le 3 juillet 2020, le conseil du requérant adresse de nouveaux moyens de défense au SPF Intérieur en ce qui concerne la procédure d'amende administrative.

10. Le 15 juillet 2020, le Ministre de l'Intérieur constate que le requérant ne répond plus au profil fixé à l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017 'réglementant la sécurité privée et particulière' et qu'il ne respecte donc pas la condition fixée à l'article 61, 6°, de la loi précitée. Il décide de procéder au retrait de la carte d'identification précédemment délivrée à la société SECURITAS pour le requérant et de refuser l'octroi de la carte d'identification sollicitée pour lui par l'entreprise de gardiennage agréée IG CONSULTING SCRL.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose 2 conditions : une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence, qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

V. Exposé de l'extrême urgence

V.1. Thèses des parties

Le requérant relève que l'acte attaqué lui interdit d'exécuter toute activité de gardiennage, l'empêchant de continuer à exercer la profession pour laquelle il est formé et qu'il exerce depuis près de 20 ans. Il constate que cette situation va entraîner son licenciement et qu'il va se retrouver au chômage avec un risque de sanction par l'ONEM du fait de la perte de son emploi en raison de son comportement. Il fait valoir qu'il va éprouver des difficultés importantes pour se réorienter professionnellement en raison de son âge (44 ans) et du fait que le gardiennage constitue sa seule formation et sa seule source de revenus alors qu'il est le père de 5 enfants âgés de 7 à 18 ans. Il souligne que l'acte attaqué porte également atteinte à sa réputation puisque le retrait de sa carte d'indentification et le refus d'octroi d'une autre carte est justifiée par le fait qu'il ne présente plus l'intégrité requise pour exercer une activité de gardiennage alors que, par ailleurs, il a une carrière exemplaire et n'a jamais eu le moindre problème durant les 20 ans d'exercice de sa profession. Il estime que même une procédure de suspension selon la procédure ordinaire ne lui permettrait pas de prévenir ce préjudice mais qu'une éventuelle suspension selon la procédure d'extrême urgence lui permettrait de conserver son emploi, de lui éviter, ainsi qu'à sa famille, de graves difficultés financières et de préserver sa réputation et son honneur.

La partie adverse observe que le dossier du requérant ne comporte pas de pièce probante pouvant éclairer utilement le Conseil d'État sur sa situation personnelle, que ce soit celle existant au moment du dépôt de la requête ou celle existant dans les 5 ou 6 mois à venir. Elle constate que le requérant ne produit pas le contrat qui le lie à son employeur, ni aucun document en ce qui concerne ses ressources ou celles de son conjoint éventuel ou encore concernant les charges auxquelles il doit faire face. Elle considère que l'atteinte à la réputation et à l'honneur dont se prévaut le requérant est en principe adéquatement réparée par un arrêt d'annulation et que l'acte attaqué n'implique pas, en soi, un préjudice moral à ce point grave que seule une procédure de suspension d'extrême urgence serait envisageable. Elle soutient que le requérant reste en défaut d'établir l'existence d'éléments emportant des conséquences d'une gravité suffisante pour recourir à la procédure de suspension selon la procédure d'extrême urgence. Elle en conclut que la condition d'extrême urgence, voire même d'urgence, n'est dès lors pas remplie en l'espèce.

V.2. *Appréciation*

Le recours à la procédure d'extrême urgence, qui réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense et l'instruction de la cause, doit rester exceptionnel et ne peut être admis qu'à la condition que la partie requérante ait fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État dès que possible. La diligence de la partie requérante et l'imminence d'un péril sont des conditions de recevabilité de la demande de suspension en tant qu'elle est introduite selon la procédure d'extrême urgence.

Par ailleurs, l'extrême urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision en suspension ordinaire ou en annulation interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain. Il ne suffit donc pas, pour qu'il y ait extrême urgence, que la procédure ordinaire soit impuissante à trancher le litige en temps voulu. Il convient d'exiger, à tout le moins, que cette considération s'accompagne de la constatation d'autres éléments de fait propres à la cause et constitutifs d'une extrême urgence inhérente à celle-ci.

En l'espèce, la diligence du requérant à agir n'est pas contestée, la requête ayant été introduite moins de 10 jours après la réception de l'acte attaqué.

Même si le requérant ne dépose pas une copie de son contrat de travail, il n'est pas contesté qu'il exerce actuellement la profession d'agent de gardiennage et que l'exécution immédiate de l'acte attaqué ne lui permet pas de poursuivre son activité professionnelle, ce qui devrait entraîner à brève échéance son licenciement. Il indique qu'il ne bénéficie d'aucune autre source de revenus et qu'il est le père de 5 enfants, dont 4 sont encore mineurs.

Le retrait de la carte d'identification comme agent de gardiennage obligera le requérant à réorienter son activité professionnelle dès lors qu'il ne pourra plus exercer de telles activités.

Ces différents éléments permettent d'établir que les intérêts professionnels et familiaux du requérant risquent d'être lourdement atteints si l'exécution de l'acte attaqué ne devait pas être rapidement suspendue.

Au vu des circonstances propres au cas d'espèce, la condition de l'extrême urgence est établie.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèses des parties

Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 61 et 64 de la loi du 2 octobre 2017 ‘réglementant la sécurité privée et particulière’, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 ‘relative à la motivation formelle des actes administratifs’, de l’erreur manifeste d’appréciation, des principes généraux de motivation adéquate, de proportionnalité et du raisonnable et de l’excès de pouvoir.

Le requérant relève que, conformément à la jurisprudence du Conseil d’État, l’autorité doit nécessairement prendre en considération, dans l’exercice de son pouvoir d’appréciation, la gravité des faits, ainsi que leur contexte, leur ancienneté et leur éventuelle répétition, de même que la personnalité de leur auteur. Il indique, en premier lieu, que le fait isolé qui lui est reproché est dénué de gravité puisqu’il s’agit uniquement de la découverte, dans son véhicule, d’une matraque télescopique dont il n’a pas fait usage et qu’il avait simplement oubliée après l’avoir rangée dans un sac. Il souligne que ce fait, isolé, a fait l’objet d’un classement sans suite par le parquet, que, par ailleurs, son casier judiciaire est vierge et qu’il exerce le métier d’agent de gardiennage depuis presque 20 ans, sans le moindre problème. Il considère, en deuxième lieu, qu’il n’y a pas de contradiction entre sa première déclaration à la police selon laquelle cette matraque a été confisquée et ses déclarations ultérieures, selon lesquelles il l’a simplement ramassée après qu’une altercation ait eu lieu dans une soirée organisée en juin 2018 à Dinant, qu’il était chargé de surveiller. Il considère que, par le fait même de son entrée en possession de cette arme, son propriétaire en a nécessairement été privé, ce qu’il a assimilé à une confiscation dans sa première déclaration. Il conteste, en troisième lieu, que son comportement témoigne d’un manque d’intégrité puisqu’il n’avait pas l’intention de conserver indéfiniment la matraque mais bien de la remettre à la police, ce qu’il a finalement oublié de faire à l’issue de la soirée. Il critique, en quatrième lieu, l’absence de prise en considération des témoignages de ses collègues qui confirment ses propos, au motif qu’il n’a pas fait état de l’existence de témoins lors de son audition par la police et qu’il n’a pas déposé d’attestations. Il constate que le procès-verbal ne comporte qu’un résumé de ses déclarations et qu’il dispose bien d’attestations, qu’il produit dans son dossier de pièces.

La partie adverse observe que le fait que le requérant était en possession, transportait et détenait une arme prohibée démontre, en soi, que celui-ci ne dispose pas du profil requis pour continuer à travailler dans le secteur délicat de la sécurité

privée. Elle rappelle qu'une matraque est une arme prohibée et que cette arme peut causer de sérieuses lésions. Elle souligne qu'en raison de sa formation, le requérant ne pouvait ignorer son obligation d'informer les services de l'existence d'une arme prohibée, qu'il était tenu de leur remettre immédiatement. Elle fait valoir que le classement sans suite et, *a fortiori*, l'absence d'une mention dans le casier judiciaire du requérant, ne l'empêchent nullement de prendre en considération ce comportement délictueux. Elle considère que les déclarations du requérant sont bien contradictoires puisque le procès-verbal rédigé par la police en 2018 mentionne que le requérant a « confisqué cette matraque à un individu » tandis que lors ses déclarations en 2020 dans le cadre de l'enquête de sécurité, ce dernier indique qu'il a « ramassé » l'arme prohibée. Elle voit dans cette contradiction, ainsi que dans le fait que le requérant a conservé l'arme au lieu de la remettre immédiatement à la police, la preuve d'un manque d'intégrité. Elle constate que les attestations rédigées par les collègues du requérant et qui appuient sa version des faits sont postérieures à l'adoption de l'acte attaqué et qu'elles ne peuvent par conséquent être prises en considération pour en apprécier la légalité. Elle relève que le procès-verbal établi par la police indique que le requérant ne souhaitait rien ajouter ni corriger ses déclarations et que ce document n'a pas fait l'objet d'une inscription de faux. Enfin, elle considère que la jurisprudence citée par le requérant est obsolète car elle date d'avant l'entrée en vigueur de la loi du 2 octobre 2017, précitée, qui a prévu un contrôle plus strict du secteur de la sécurité privée et un *screening* de sécurité efficace de son personnel. Elle souligne que cette nouvelle législation ne prévoit plus de sanctions échelonnées puisque la sanction intermédiaire de la suspension a été supprimée. Elle en déduit que si l'autorité constate qu'une personne ne répond pas, ou plus, au profil imposé par l'article 64 de cette loi, elle est obligée de prendre la décision de retrait en application de l'article 85 de la même loi qui dispose que « 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 ». Elle estime qu'elle n'avait pas d'autre choix que de procéder au retrait ou de refuser l'octroi de la carte d'identification et qu'il ne peut y avoir, dans ce cadre, de décision disproportionnée. Elle en conclut que la jurisprudence invoquée par le requérant est obsolète car fondée sur la législation antérieure.

VI.2. Appréciation

En application de l'article 61, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, 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 ».

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 tenait à protéger et il a également prévu, à l'article 85 de la loi du 2 octobre 2017, précitée, qu'en cas de non-respect des conditions fixées par cette loi, l'agent de gardiennage qui a déjà obtenu une carte d'identification peut se voir retirer celle-ci. 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.

Eu égard à ces dispositions spécifiques, le ministre de l'Intérieur n'est pas guidé par les mêmes préoccupations que celles qui doivent guider le procureur du Roi lorsqu'il décide si des faits méritent d'être classés sans suite. Ces dispositions confèrent au ministre de l'Intérieur un pouvoir d'appréciation qui doit s'exercer de manière raisonnable, c'est-à-dire en respectant une juste proportion entre la mesure prise et les impératifs de la sécurité publique. La restriction apportée à l'exercice d'une activité professionnelle antérieurement autorisée doit revêtir un caractère nécessaire et proportionné par rapport aux impératifs d'intérêt général, sans que pour autant le Conseil d'État puisse substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative. La contre-indication par rapport au profil souhaité par le législateur doit être suffisamment grave pour justifier une mesure administrative correspondant à une interdiction professionnelle. Tout manquement, si minime soit-il, à l'un des éléments constitutifs du profil ne peut entraîner une sanction aussi radicale que le retrait de la carte d'identification permettant l'exercice de la profession d'agent de gardiennage.

En l'espèce, le seul fait reproché au requérant est la présence d'une matraque télescopique dans la poche d'un sac laissé sur la banquette arrière de son véhicule.

La détention d'une arme prohibée est assurément un manquement à la déontologie professionnelle. Toutefois, parmi les armes prohibées, la matraque apparaît, à côté d'armes blanches (poignards, cannes à épée), d'armes à feu déguisées ou dissimulables, et d'explosifs, comme l'une des moins dangereuses. S'il est vrai, comme le relève l'acte attaqué, que « les armes blanches ou non à feu peuvent causer de sérieuses lésions », encore faut-il que, pour ce faire, la matraque soit maniée avec une vigueur et une adresse particulières, car en d'autres circonstances, son utilisation n'occasionne que des coups d'une gravité toute relative, au contraire de la plupart des autres armes prohibées, dont le moindre usage présente des risques graves pour l'intégrité physique des personnes contre lesquelles elles sont dirigées.

Le requérant n'a pas fait usage de la matraque télescopique retrouvée dans son véhicule et il ne s'est même pas mis en situation d'en faire usage en la portant sur lui, puisqu'elle était seulement présente dans son véhicule.

La circonstance que le procureur du Roi a classé sans suite le dossier ouvert à charge du requérant ne lie certes pas la partie adverse, mais révèle néanmoins que l'autorité chargée de poursuivre la répression des délits a estimé que le risque de trouble à l'ordre et à la sécurité publics était limité et qu'il a, en l'espèce, été écarté avant de s'être réalisé.

La condition de l'intégrité comme élément du profil exigé pour l'exercice de la profession d'agent de gardiennage était déjà prévue par l'article 7, § 1^{er} bis, de la loi du 10 avril 1990 remplacée par la loi du 2 octobre 2017, précitée. Cette condition n'a pas été interprétée par la jurisprudence antérieure du Conseil d'État comme impliquant qu'un seul fait isolé de détention d'une matraque suffirait, à lui seul, comme une contre-indication à l'exercice de la profession.

Quant à l'ambiguïté de ses déclarations aux policiers au sujet d'une éventuelle « confiscation » de la matraque, le requérant a proposé de la lever dans ses observations écrites par le témoignage de ses collègues, dont au moins un est identifié par ses nom et prénom. L'article 3 de l'arrêté royal du 24 mai 1991 'fixant les règles de procédure de la suspension ou 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’ permet au ministre de l’Intérieur ou le fonctionnaire qu’il délègue à cette fin d’entendre toute personne pouvant fournir des renseignements. Ayant estimé inutile de procéder à une telle audition, la partie adverse ne peut reprocher au requérant de ne pas avoir déposé d’attestations lors de la procédure administrative. Les attestations déposées dans le cadre de la procédure en suspension en extrême urgence rendent au moins vraisemblables les explications du requérant à ce stade de la procédure.

Le requérant n’ayant, depuis le début de sa carrière dans le secteur de la sécurité, jamais encouru de sanction ni même de reproche, l’unique manquement qui lui est reproché, dans les circonstances où il a été commis, ne peut raisonnablement être interprété comme impliquant une absence d’intégrité au sens de l’article 64, 2°, de la loi du 2 octobre 2017, précitée.

Le deuxième moyen est sérieux.

Les conditions requises par l’article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d’État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l’exécution de l’acte attaqué, sont réunies.

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

Article 1^{er}.

La suspension de l’exécution de la décision du service public fédéral Intérieur du 15 juillet 2020 décidant de retirer la carte d’identification du requérant pour exercer des activités de gardiennage délivrée à la société SECURITAS et de refuser la délivrance d’une nouvelle carte d’identification sollicitée pour lui par la société IG CONSULTING SCRL, est ordonnée.

Article 2.

L’exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 'déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État', le présent arrêt sera notifié par télécopieur aux parties n'ayant pas choisi la procédure électronique.

Article 4.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre des vacations siégeant en référé, le 4 août 2020 par :

Marc Joassart,
Louise Ernoux-Neufcoeur,

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur

Marc Joassart