

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

n^o 249.398 du 31 décembre 2020

A. 231.054/XV-4470

En cause : **BAFUMO** Salvatore,
ayant élu domicile chez
M^e Alexandra DRUITTE, avocat,
rue du Gouvernement 50
7000 Mons.

contre :

l'État belge,
représenté par le Ministre de l'Intérieur,
des Réformes institutionnelles
et du Renouveau démocratique,
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 15 juin 2020, Salvatore Bafumo demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision prise le 23 avril 2020 et notifiée le 29 avril 2020 par laquelle [le] Ministre de l'Intérieur procède au retrait de la carte d'identification d'agent de gardiennage dont il est titulaire sur pied de l'article 85 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière [...] » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 17 août 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 octobre 2020 et le rapport a été notifié aux parties.

Par un courrier du 14 octobre 2020, l'affaire a été remise à l'audience du 30 octobre 2020.

Par un courrier du 27 octobre 2020, l'affaire a été remise *sine die*.

Par un courrier du 6 novembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 novembre 2020.

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

M^e Alexandra Druitte, avocat, comparaissant pour le requérant, et M^e Benard Renson, avocat, 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, né en 1988, exerce la fonction d'agent de gardiennage, successivement pour le compte de diverses entreprises. Il est titulaire d'une carte d'identification, valable jusqu'au 1^{er} octobre 2018, qui lui permet l'exercice de cette activité.

2. Le 17 septembre 2018, la partie adverse reçoit de la part du dernier employeur du requérant, la SPRL Fact Security, une demande de renouvellement de sa carte d'identification.

3. À la suite de cette demande, un agent de la partie adverse entame, s'agissant du requérant, une « enquête relative aux conditions de sécurité » en application de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière.

4. Dans ce cadre, une demande de renseignements est adressée au Procureur du Roi de Mons par une télécopie du 3 décembre 2018 et par un courrier électronique du 18 janvier 2019.

5. Il y est répondu par des courriels les 2 et 24 janvier 2019, auxquels sont annexés divers procès-verbaux.

6. Le 17 juillet 2019, la carte d'identification du requérant est renouvelée provisoirement.

7. Le 27 août 2019, un agent de la partie adverse rédige un « rapport d'enquête sur les conditions de sécurité » relatif au requérant, sur la base de l'article 70 de la loi du 2 octobre 2017, précitée. Ce rapport, qui comporte treize pages, contient un bref résumé des faits dont il est question dans les procès-verbaux précités, ainsi qu'un extrait du casier judiciaire du requérant.

8. Le 9 septembre 2019, la commission d'enquêtes sur les conditions de sécurité émet, en vertu de l'article 16, § 7, 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, l'avis, donné sur la base de ce rapport, que le requérant « ne satisfait plus aux conditions de sécurité fixées par la loi et qu'une procédure de rétention ou de retrait de sa carte doit être initiée ». Cet avis se présente sous la forme d'une case cochée au regard d'une mention préédigée.

9. Par un courrier recommandé du 27 septembre 2019, le requérant est informé de la teneur de l'avis de la commission précitée, des éléments du dossier sur lesquels il se fonde, et de ce qu'il est envisagé de procéder au retrait de sa carte d'identification d'agent de gardiennage. Le requérant est également informé de la possibilité de consulter son dossier, et d'exposer ses moyens de défense.

10. Le 3 octobre 2019, un conseil du requérant écrit à la partie adverse afin de présenter des arguments en faveur du renouvellement de la carte d'identification de son client.

11. Par un courrier recommandé du 16 octobre 2019, le requérant est convoqué, pour être entendu, à la date du 5 novembre 2019.

12. Cette audition se déroule à la date prévue, et donne lieu à la rédaction d'un procès-verbal.

13. Le même jour, la partie adverse reçoit, de la part du parquet de Mons, des pièces complémentaires relatives à des faits dans lesquels est impliqué le requérant, qui se sont déroulés le 9 juillet 2018 au magasin Cora de La Louvière, où le requérant exerçait ses fonctions d'agent de gardiennage et qui ont donné lieu à divers procès-verbaux.

Ces faits sont également à l'origine de rapports établis par les agents de gardiennage intervenus.

14. Le 25 novembre 2019, un nouveau « rapport d'enquête sur les conditions de sécurité » relatif au requérant, est établi, prenant en considération les événements du 9 juillet 2018.

15. Par un courrier recommandé du 2 décembre 2019, le requérant est informé de ce que l'enquête sur les conditions de sécurité menée en ce qui le concerne est rouverte.

16. Le 2 décembre 2019, la commission précitée émet un nouvel avis, qui a la même teneur que le précédent.

17. Par un courrier recommandé du 9 décembre 2019, le requérant est informé de ce second avis, des éléments du dossier sur lesquels il se fonde, et de ce qu'il est envisagé de procéder au retrait de sa carte d'identification d'agent de gardiennage. Le requérant est aussi à nouveau informé de la possibilité de consulter son dossier, et de présenter ses moyens de défense.

18. Par un courrier recommandé du 4 février 2020, le requérant est convoqué, pour être entendu, à la date du 2 mars 2020.

Cette date est ensuite reportée, à la demande du requérant, au 13 mars 2020.

19. L'audition donne lieu à la rédaction d'un procès-verbal.

20. À l'issue d'une lettre datée du 23 avril 2020, qui comporte une motivation de douze pages, le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur décide « de procéder au retrait de [la] carte d'identification d'agent de gardiennage [du requérant] ».

Il s'agit l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension

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 deux 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.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen unique est pris de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'autorité de chose jugée d'un arrêt du Conseil d'État, de l'erreur manifeste d'appréciation, du devoir de soin et de minutie et du principe de proportionnalité.

Dans une première branche, le requérant relève que l'acte attaqué mentionne comme motif de retrait de sa carte d'identification le non-respect de la condition fixée à l'article 61, 6°, de la loi du 2 octobre 2017, précitée, sans préciser quelle serait la caractéristique du profil qui n'est pas respectée.

Il souligne que l'acte attaqué est motivé par référence à une décision prise par la partie adverse le 8 avril 2013, qui lui refusait déjà la carte d'identification d'agent de gardiennage, dont l'exécution a cependant été suspendue par l'arrêt n° 224.404 du 26 juillet 2013 et qui a fait l'objet d'un retrait par la suite. Après avoir rappelé l'enseignement de cet arrêt, il fait valoir que la partie adverse ne peut, sans méconnaître l'autorité de la chose jugée de cet arrêt, prendre une décision qui est motivée par des considérations de fait et de droit qui vont à son encontre. Il estime, à cet égard, que l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé et ne procède pas d'un examen concret des circonstances de l'espèce, se bornant à transposer à des faits nouveaux des éléments analysés dans le cadre de faits anciens. Il soutient que la partie adverse ne pouvait prendre en considération les trois procès-verbaux établis entre 2008 et 2010 qui ont donné lieu à la décision dont l'exécution a été suspendue par l'arrêt précité.

En ce qui concerne les six autres, il fait valoir que la partie adverse n'a pas pris en considération l'argumentation développée dans sa note de défense. Pour le procès-verbal du 9 juillet 2018, il indique que deux témoins confirment que les deux protagonistes se sont montrés agressifs, menaçants et insultants et que l'un

d'eux lui a jeté un caddie. S'il reconnaît avoir exécuté un « balayage » afin que l'un des protagonistes le lâche avant d'appeler la police, il fait valoir que ses deux collègues ne mentionnent pas qu'il aurait porté des coups. Il estime que le dossier administratif ne permet pas d'établir ce dernier fait ou encore qu'il se serait comporté comme un « bagarreur de rue » comme le lui reproche l'acte attaqué alors qu'il a déposé un certificat médical constatant une incapacité de travail de dix jours ainsi que des lésions. Il met en exergue le fait que le seul témoin qui a été entendu a déclaré que beaucoup de monde était arrivé et que l'altercation s'était terminée. Il conteste également l'absence de visionnage des images de vidéosurveillance. En ce qui concerne le procès-verbal du 23 novembre 2017 au sujet d'un problème « social » et d'une personne se sentant menacée, il conteste l'existence du blâme qui lui aurait été infligé. En ce qui concerne le procès-verbal du 27 août 2016 relatant également des coups et/ou blessures volontaires réciproques, qui a fait l'objet d'un classement sans suite, il souligne les versions divergentes des protagonistes et reproche à l'acte attaqué de mettre en doute la sienne. Pour celui du 12 février 2016 relatif à des coups et/ou blessures volontaires réciproques ainsi qu'au port et à la détention d'une arme prohibée, il conteste être l'auteur de l'agression et avoir possédé le spray lacrymogène litigieux. S'agissant de celui du 4 août 2014 concernant un différend, il relève que le rapport sur les conditions de sécurité fait état d'un différend de type relationnel qui a fait l'objet d'un classement sans suite. En ce qui concerne le procès-verbal du 28 octobre 2013 pour coups et/ou blessures volontaires réciproques, il relève qu'il a déclaré qu'il y a eu des insultes mais aucun coup de sa part.

Dans une seconde branche, il rappelle que les faits qui lui sont reprochés sont contestés et qu'ils n'ont jamais donné lieu à des poursuites judiciaires, en manière telle que son casier judiciaire est actuellement vierge. Il allègue également que les pièces qu'il dépose montrent qu'il donne pleinement satisfaction à son employeur. Il souligne que l'acte attaqué s'apparente à une interdiction professionnelle, ce qui constitue une sanction lourde et disproportionnée pour des faits non établis, contestés et n'ayant jamais donné lieu à une condamnation. Il estime que la partie adverse aurait pu opter pour la sanction moins lourde de la suspension de la carte d'identification.

V.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 tenu 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 pour autant que 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, la motivation de l'acte attaqué indique, pour chacun des faits reprochés, la contre-indication au profil légal prévu pour les agents de gardiennage. Cette motivation explique notamment ce qu'implique le devoir d'intégrité visé à l'article 64, 2°, de la loi précitée et la manière dont il a été

méconnu par le requérant dans l'exercice de ses fonctions. L'acte attaqué relève également un manque de capacité à faire face à un comportement agressif de la part de tiers et à se maîtriser dans de telles situations au sens de l'article 64, 3°, de cette loi.

Si la motivation de l'acte attaqué fait effectivement référence à la décision qui avait été prise le 8 avril 2013 et dont l'exécution a été suspendue par l'arrêt n° 224.404 du 26 juillet 2013, c'est pour déplorer que le requérant n'ait pas saisi l'opportunité du retrait de cette décision pour éviter de se trouver à nouveau confronté à des situations conflictuelles. Cette motivation fait apparaître que ce sont bien les nouveaux faits survenus depuis 2013 qui constituent les motifs déterminants de l'acte attaqué.

Pour les faits relatés dans le procès-verbal du 9 juillet 2018, le dossier comporte le témoignage d'une cliente qui corrobore la version des plaignants selon laquelle le requérant leur a porté des coups. Le « balayage », que ce dernier reconnaît, constitue bien un coup destiné à faire perdre l'équilibre qui relève plus de la bagarre de rue que de l'exercice normal de la fonction d'agent de gardiennage, comme l'a d'ailleurs constaté cette cliente. Par ailleurs, la gérante du magasin a expressément indiqué, lors de son audition par la police, qu'aucune image de vidéosurveillance ne montre la scène qui est « hors-champ ».

En ce qui concerne le problème « social » qui fait l'objet du procès-verbal du 23 novembre 2017, le responsable du magasin a mentionné, lors de son audition, que le requérant « a reçu un blâme car, à nos yeux, un garde doit pouvoir garder son calme en toute circonstance ». Ce motif n'apparaît dès lors pas inexact au regard du dossier administratif.

Pour les faits de coups et blessures qui sont repris dans le procès-verbal du 27 août 2016, la motivation formelle de l'acte attaqué relève les contradictions entre les versions du requérant et de son père qui rendent peu crédible son allégation selon laquelle ce serait ce dernier qui est l'auteur des faits.

S'agissant de l'agression au spray lacrymogène qui est relatée dans le procès-verbal du 12 février 2016, non seulement les versions des plaignants convergent pour désigner le requérant comme l'auteur des faits, mais il est également fait état que le spray aurait été remis à sa compagne à sa demande et finalement retrouvé dans le jardin de son voisin, ce qui tend à démontrer qu'il était bien préalablement en sa possession.

Sans qu'il faille examiner tous les faits mentionnés dans des procès-verbaux plus anciens, la partie adverse a exposé dans la motivation de l'acte attaqué les raisons pour lesquelles elle estime que de tels antécédents interdisent d'accorder au requérant la confiance requise pour l'octroi du renouvellement de sa carte d'identification. Eu égard aux faits repris ci-dessus, une telle appréciation n'est pas entachée d'erreur manifeste.

À la lumière de l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017, précité, l'autorité a pu considérer que le requérant ne dispose plus du profil requis pour être habilité à exercer des tâches d'agent de gardiennage. Eu égard aux exigences de la sécurité publique, la décision prise par l'autorité ne peut être qualifiée de disproportionnée ou de déraisonnablement sévère. Ainsi que le relève la partie adverse, il lui incombe de faire preuve de prudence dans le renouvellement des cartes d'identification d'agents de gardiennage, pour éviter que celles-ci ne soient utilisées par des personnes dont le comportement s'avérerait gravement inapproprié. L'acte attaqué ne prive pas définitivement le requérant 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 sérieux en aucune de ses branches.

L'une des 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 fait défaut.

La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre
siégeant en référé, le 31 décembre 2020, par :

Marc Joassart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Marc Joassart