

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

n° 253.745 du 13 mai 2022

A. 235.297/XV-4917

En cause : **SANNA** Massimo,
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,
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, par la voie électronique, le 24 décembre 2021, Massimo Sanna demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision du 25 octobre 2021 par laquelle Madame la 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 24 février 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 avril 2022 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Pacome Noumair, *loco* M^e Alexandra Druitte, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bernard 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 est titulaire d'une carte d'identification en qualité d'agent de gardiennage.

2. Le 5 novembre 2019, la société anonyme (SA) Securitas introduit auprès de la partie adverse une demande en vue d'obtenir, pour le requérant, une autorisation de port d'arme en tant qu'agent de gardiennage.

3. Le 5 décembre 2019, à la suite de cette demande, un agent de la partie adverse formule en ce qui concerne le requérant une demande d'enquête relative aux conditions de sécurité en application de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière.

4. Le 14 janvier 2020, dans le cadre de cette enquête, une demande de renseignements est adressée au Procureur du Roi de Mons.

5. Le 27 janvier 2020, le Procureur du Roi de Mons répond que le requérant « n'est pas de bonne conduite et moralité » puisqu'il fait « l'objet d'une information ouverte auprès du parquet de Charleroi du chef d'usage de faux concernant divers certificats qu'il se serait fait confectionner en vue d'obtenir un numéro d'entreprise ». Sont annexées à cette réponse les copies de procès-verbaux relatifs à ces faits, dont il ressort que le requérant aurait produit des faux certificats et notamment un faux certificat d'enseignement secondaire supérieur.

6. Le 16 novembre 2020, à la suite de demandes de la partie adverse, les services du procureur du Roi font état de ce que le dossier du requérant est « toujours à l'information ». Ils ajoutent, le 20 novembre 2020, qu'une « citation sera rédigée prochainement » et ils adressent à la partie adverse un résumé du dossier.

7. Le 9 décembre 2020, la SA Securitas introduit auprès de la partie adverse une demande en vue d'obtenir, pour le requérant, le renouvellement de sa carte d'identification d'agent de gardiennage.

8. Le 8 janvier 2021, la partie adverse informe le requérant de ce que le « renouvellement de [s]a carte d'identification en tant qu'agent de gardiennage a été demandée pour [lui] à la date du 9 décembre 2020 » et de ce qu'il fera l'objet d'« une enquête sur les conditions de sécurité ». Ce dernier est également informé de ce que sa « carte d'identification est renouvelée provisoirement, dans l'attente de la décision définitive qui sera prise au terme de l'enquête ».

9. Le 25 janvier 2021, à la suite de cette demande de renouvellement, un agent de la partie adverse adresse une nouvelle demande d'enquête relative aux conditions de sécurité.

10. Le 4 mars 2021, un agent de la partie adverse rédige un rapport d'enquête sur les conditions de sécurité qui contient un extrait du casier judiciaire du requérant, ainsi qu'un résumé des faits dont il est question dans les procès-verbaux précités.

11. Le 8 mars 2021, la commission d'enquêtes sur les conditions de sécurité émet un avis selon 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 ».

12. Par un courrier recommandé du 28 avril 2021, 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. Il est également informé de la possibilité de consulter son dossier, ainsi que d'exprimer ses moyens de défense.

13. Par un courrier parvenu à l'autorité le 16 juin 2021, le requérant adresse ses moyens de défense.

14. Par un courrier recommandé du 14 juillet 2021, le requérant est convoqué, pour être entendu, à la date du 8 septembre 2021. Son audition se déroule à la date prévue et donne lieu à la rédaction d'un procès-verbal.

15. Le 25 octobre 2021, le ministre de l'Intérieur décide de retirer la carte d'identification du requérant au motif qu'il ne répond plus au profil fixé à l'article 64 et qu'il ne respecte pas la condition fixée à l'article 61, 6°, de la loi du 2 octobre 2017, précitée.

Il s'agit de 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 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de devoir de soin et de minutie ainsi que du principe de proportionnalité.

Dans une première branche, le requérant soutient que l'autorité n'a pas adéquatement motivé le retrait de sa carte d'identification. Il précise que les personnes qui exercent une fonction d'exécution au sein d'une entreprise de gardiennage, d'un service interne de gardiennage, d'un service de sécurité ou d'un organisme de formation, doivent satisfaire au profil visé à l'article 64 la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière.

Il relève qu'en l'espèce, la partie adverse a considéré qu'il s'est rendu coupable de faux en écritures en vue d'obtenir les autorisations nécessaires à la création d'une entreprise. Il relève également qu'à titre subsidiaire, la partie adverse a considéré que quand bien même il se serait fait embrigader par une tierce personne dans ce cadre, la manque de discernement dont il a fait preuve révèle un manque

d'intégrité dans son chef. Il estime, sur cette base, que la partie adverse n'a pas examiné concrètement l'ensemble des circonstances de l'espèce et qu'elle a tenu pour acquis des éléments qui ne ressortent pas du dossier administratif. Il en déduit que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate, et que la position prise par l'autorité procède d'une erreur d'appréciation manifeste.

À cet égard, il relève notamment qu'aucun élément ne permet d'établir qu'il serait l'auteur d'un faux en écritures, dès lors que l'information judiciaire est toujours en cours et qu'il conteste l'infraction qui lui est reprochée. Il souligne qu'il a déclaré, dans le cadre de son audition devant le SPF Économie, qu'il n'avait pas connaissance des documents constituant des faux et qu'il avait été victime d'un abus de confiance de la part d'un tiers qui les a utilisés pour l'inscription d'une société auprès d'un guichet d'entreprises. Il indique qu'il a déposé plainte contre ce tiers et que la police reconnaît qu'il n'est pas possible à ce stade de déterminer le rôle exact des différents protagonistes.

Il relève également qu'en aucun cas un manque d'intégrité ne pourrait lui être reproché, dès lors qu'un tel manque ne saurait se confondre avec un simple manque de discernement. Il rappelle en ce sens les définitions du discernement et de l'intégrité pour estimer que le fait d'avoir été victime d'un escroc ne peut être considéré comme la marque d'un manque d'intégrité dans son chef.

Dans une seconde branche, il soutient que la décision attaquée est disproportionnée par rapport aux faits qui lui sont reprochés, qu'il considère comme n'étant pas établis par le dossier et qu'il conteste. Il fait état de ce que l'autorité disposait de la possibilité de prendre, à son égard, une mesure moins lourde qu'un retrait d'autorisation, qui s'assimile à une interdiction professionnelle. Il mentionne que l'autorité pouvait, dans l'attente de l'issue de l'enquête pénale en cours, se limiter à suspendre sa carte d'identification.

V.2. Appréciation

L'article 61, 6°, de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, dispose que « les personnes visées à l'article 60 » - c'est-à-dire notamment les personnes chargées de l'exercice des activités relevant du champ d'application de cette loi, telles que les agents de gardiennage - doivent « satisfaire au profil visé à l'article 64 ». Selon ce dernier article, ce profil « est caractérisé par :

- 1° le respect des droits fondamentaux et des droits des concitoyens;
- 2° l'intégrité, la loyauté et la discrétion;
- 3° une capacité à faire face à un comportement agressif de la part des 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 tient à protéger. 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.

Aucun principe de prudence ou de respect de la présomption d'innocence n'impose au ministre de l'Intérieur d'attendre l'issue de l'information judiciaire avant de se prononcer sur le retrait d'une carte d'agent de gardiennage. Il lui appartient, au contraire, en vertu du principe du délai raisonnable, de faire toute diligence et notamment de poursuivre la procédure dans les meilleurs délais et sans attendre l'issue de la procédure pénale, par exemple, lorsque l'agent a reconnu les faits ou encore lorsque les moyens d'investigation dont il dispose sont suffisants pour lui permettre d'apprécier les faits. Le ministre de l'Intérieur ne peut donc, lorsqu'il dispose des moyens de poursuivre la procédure, laisser l'agent de gardiennage menacé d'un retrait de sa carte d'identification trop longtemps dans l'incertitude sur son sort. Ces principes applicables en cas de poursuites pénales s'appliquent *a fortiori* dans l'hypothèse où aucune action publique n'est encore engagée.

Les dispositions précitées 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 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 refus ou le retrait d'une carte d'identification permettant l'exercice de la profession d'agent de gardiennage.

En l'espèce, les faits reprochés au requérant sont, en substance, d'avoir fait usage d'un faux certificat de l'enseignement secondaire supérieur en vue d'obtenir un avantage pour le bénéfice d'un tiers, ou à tout le moins d'avoir manqué de discernement dans les démarches à accomplir pour l'obtention de cet avantage à un point tel qu'il est incompatible avec le profil requis pour l'exercice de la fonction d'agent de gardiennage.

L'acte attaqué contient notamment à ce propos le passage suivant :

« Eu égard aux éléments ci-dessus mentionnés, il y a lieu de considérer que vos déclarations dans vos moyens de défense ne correspondent pas à la réalité des faits. En effet, plusieurs éléments sont de nature à me permettre de considérer que les faits d'usage des faux en écritures sont établis dans votre chef.

Tout d'abord, dans le cadre de votre audition par le SPF Économie, vous avez déclaré à propos de votre parcours scolaire que vous possédiez un diplôme de 6^e année professionnelle en mécanique auto-soudeur, obtenu à l'institut Saint-Luc à Mons, en 1995 ou 1998. Ensuite, vous avez travaillé dans différents garages dans le secteur automobile.

Or, à la lecture de l'audition de Monsieur [A.N.], je constate qu'il déclare qu'il vous a rencontré au moment où vous êtes passé chez lui avant de vous rendre en l'agence BNP Parisbas Fortis à Erquelinnes pour y ouvrir un compte professionnel.

Il a déclaré qu'à cette occasion, vous avez repris les originaux des documents suivants émis par l'Institut technique de Morlanwez :

- Certificat de qualification de 6^e année de l'enseignement secondaire avec l'orientation ouvrier qualifié en construction gros œuvre;
- Certificat de qualification de 7^e année de l'ensemble secondaire avec l'orientation technicien spécialisé en construction-gros œuvre;
- Certificat d'enseignement secondaire supérieur avec orientation technicien spécialisé en construction - gros œuvre;
- Certificat relatif aux connaissances de gestion de base

Ensuite, vous avez déclaré ne pas avoir fréquenté l'Institut technique de Morlanwelz. Or, il est particulier de constater que lors de votre entrevue avec Monsieur [A.N.], vous avez repris les documents originaux des certificats à votre nom provenant de cet Institut technique.

De plus, je constate que les services de police, dans le cadre de leur enquête dans le dossier de faux en écriture, ont pris contact avec la juriste de la Fédération Wallonie-Bruxelles, Service enseignement. Celle-ci a clairement remis en doute l'authenticité des documents fournis en ce qu'elle a indiqué que vous n'étiez pas repris dans les registres des titulaires du certificat d'enseignement supérieur, que le document intitulé "certificat d'enseignement secondaire supérieur" est un faux et que les autres documents sont probablement des faux, l'obtention du certificat relatif aux connaissances de gestion de base étant subordonnée à la délivrance du certificat d'enseignement secondaire supérieur.

En outre, il ressort des éléments du dossier administratif que le directeur de l'institut technique de Morlanwelz a été auditionné et a déclaré que vous n'aviez jamais obtenu de diplôme auprès de son établissement scolaire, auquel du reste vous n'avez jamais été inscrit.

Enfin, lors de votre audition par le SPF Économie - audition que vous nous avez transmise à l'appui de vos moyens de défense - vous avez déclaré suite à la question relative au but de votre entreprise en personne physique :

“J’ai connu [B.B.] via des rencontres de football que nous suivions à Quaregnon. J’ai sympathisé avec lui et il m’a expliqué qu’il voulait travailler et m’a demandé d’ouvrir une entreprise avec lui. Comme j’avais déjà un travail, il m’a dit qu’il s’occupait de tout et que je n’avais rien à faire. Par la suite, il m’a présenté un certain [A.N.] qu’il m’a présenté comme étant le comptable qui s’occupait de la gestion de l’entreprise”.

Le dossier ci-dessus mentionné doit être mis en relation avec la plainte que vous avez déposée le 10 décembre 2019 auprès des services de police. Dans ce cadre, vous avez déclaré :

“Ce jour me présente afin de déposer plainte pour abus confiance.

Courant 2017, lors de sorties, j’ai rencontré le nommé [B.B.]. Nous avons sympathisé. Un peu après, il m’a demandé s’il était possible que l’on crée une société, il avait besoin de travailler. Début octobre 2018, j’ai créé la société Massimo Construction dont le siège social est à mon adresse.

Au moment de la création de la société, il m’a dit que la société serait à mon nom. Son nom n’apparaît dans aucun document officiel concernant la société.

À votre question, j’ai été très naïf et n’ai pas vraiment pensé au mal quand il a refusé d’apparaître dans la société.

[...]

Je vous répète encore une fois que [B.B.] a profité de ma naïveté. Je lui ai fait confiance et le regrette amèrement.” □

Vous avez donc reconnu connaître Monsieur [B.B.] et avoir concouru à son souhait d’ouvrir une entreprise qui, c’est à souligner, a comme nom d’entreprise “Massimo Construction”.

Eu égard à ce qui précède, je considère que les faits d’usage de faux en écriture sont établis à suffisance dans votre chef et peuvent donc être utilisés dans le cadre de la présente appréciation de votre respect du profil attendu dans le chef d’un agent de gardiennage.

En l’espèce, l’on attend d’un agent de gardiennage qu’il fasse preuve d’intégrité et qu’il respecte les législations en vigueur. L’on n’attend pas de lui qu’il use de subterfuges illégaux en vue d’obtenir un quelconque avantage (même pour autrui).

Or, il a été démontré ci-dessus que, malgré vos dénégations ou vos justifications, à savoir pour aider un ami à obtenir du travail, vous avez commis les faits d’usage de faux en écritures en vue de permettre l’obtention des autorisations nécessaires à la création d’une entreprise.

A titre tout à fait subsidiaire, même à considérer que vos déclarations quant au fait que vous vous seriez laissé embrigader dans ces faits par Monsieur [B.B.], je considère que le procédé est tellement flagrant que vous avez manqué du discernement élémentaire dont doit faire preuve toute personne qui exerce des activités dans le secteur de la sécurité privée et particulière, eu égard au caractère particulièrement sensible de ce secteur. Partant, ce manque de discernement entraîne dans votre chef un manque d’intégrité ».

Il n'est pas établi, à ce stade de la procédure, que c'est le requérant lui-même qui aurait confectionné les faux certificats. Selon les déclarations de la personne qui a procédé à l'inscription de la société au guichet d'entreprise, c'est un tiers et non le requérant lui-même qui a transmis ces documents frauduleux. Toutefois, comme l'indique la motivation de l'acte attaqué, cette même personne a également indiqué que le requérant est venu dans son bureau pour reprendre les certificats avant d'aller à la banque pour ouvrir le compte bancaire de son entreprise. À aucun moment, lors de ses auditions, le requérant n'a contesté la version des faits de cette personne. Il en résulte que c'est au plus tard au moment de la récupération de ces documents que le requérant a pu constater que de faux certificats avaient été utilisés pour l'inscription à la Banque-Carrefour des entreprises, ce qui ne l'a pourtant pas dissuadé de continuer à accomplir des démarches telles que l'ouverture d'un compte bancaire. La partie adverse a pu estimer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, que l'utilisation qui a été faite de faux certificats au nom du requérant dans le cadre de la création d'une entreprise est incompatible avec le devoir d'intégrité imposé aux agents de gardiennage.

Par ailleurs, indépendamment même de l'utilisation de ces faux certificats, le simple fait pour le requérant de se présenter fictivement comme le dirigeant d'une entreprise de construction portant son nom, alors qu'il ne dispose pas des compétences nécessaires, qu'il exerce déjà une activité à plein temps et qu'il se désintéresse complètement de la manière dont cette entreprise sera gérée clandestinement par un tiers, ne peut être considéré comme un comportement intègre au sens de la législation applicable. L'argumentation présentée à titre subsidiaire dans la motivation formelle de l'acte attaqué, selon laquelle le requérant a fait preuve d'un tel manque de discernement élémentaire en agissant de la sorte qu'il confine au défaut d'intégrité, ne constitue pas non plus une erreur manifeste d'appréciation.

Le moyen n'est pas sérieux en sa première branche.

Dès lors que le requérant ne répond plus au profil défini à l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017, précitée, la partie adverse n'a pas d'autre choix que de retirer la carte d'identification d'agent de gardiennage, de sorte qu'il ne saurait pas valablement lui être reproché d'avoir pris une décision déraisonnablement sévère.

La mesure de suspension préventive prévue à l'article 82 de la loi ne peut être prise que pendant la durée de la procédure administrative à l'issue de

laquelle il est statué par le ministre sur le respect, par l'agent de gardiennage concerné, des exigences de sa fonction.

Le moyen unique n'est pas sérieux non plus en sa seconde branche.

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 13 mai 2022, par :

Marc Joassart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Marc Joassart