

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 255.572 du 24 janvier 2023

A. 232.898/XV-4676

En cause : **AFTOUH** Mohamed,
ayant élu domicile chez
M^e Michaël PILCER, avocat,
avenue Albert-Élisabeth, 46
1200 Bruxelles,

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 12 février 2021, Mohamed Aftouh demande l'annulation de :

- « - la décision de la Ministre de l'Intérieur reçue le 16 décembre 2020 lui retirant le code de fonction EXE 07 sur ses cartes de gardiennage et refusant que ce même code EXE 07 lui soit délivré sur de nouvelles cartes de gardiennage, lui interdisant ainsi d'exercer les activités de gardiennage suivantes :
 - toute forme de gardiennage statique de biens, de surveillance et de contrôle du public en vue d'assurer le déroulement sûr et fluide d'évènements, appelée "gardiennage d'évènements" au sens de l'article 3, 7°, de la loi du 2 octobre 2017 ;
 - toute forme de gardiennage statique, de contrôle et de surveillance du public dans les lieux appartenant au milieu de sorties, appelée "gardiennage milieu de sortie" au sens de l'article 3, 8°, de la loi du 2 octobre 2017.

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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 8 décembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 janvier 2023.

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

M^e Michaël Pilcer, avocat, comparaissant pour le requérant, et M^e Florence Saporosi, *loco* M^e Bernard Renson, avocate, 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.

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 dispose de plusieurs cartes d'identification d'agent de gardiennage, délivrées à différentes entreprises de gardiennage et portant les codes « EXE 07 » et « EXE 10 ».

2. Les 23 juillet et 4 octobre 2018, d'autres entreprises de gardiennage sollicitent une carte d'identification pour le requérant, ceci pour les fonctions « EXE 03, 06, 07 [et] 10 » ou pour les fonctions « EXE 07 [et] 10 ».

4. Dans le courant du mois d'août 2018, la partie adverse procède à une enquête de sécurité au sujet du requérant et, dans ce cadre, elle interroge les parquets de Charleroi, de Namur et de Mons.

5. Entre les mois d'août 2018 de février 2020, les différents parquets transmettent à la partie adverse l'ensemble des procès-verbaux à charge du requérant.

6. Le 20 février 2020, le parquet de Mons communique à la partie adverse l'enquête de moralité réalisée par les services de police de la zone de Mons-Quévy.

7. Le 12 mars 2020, 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 (ci-après : « la loi du 2 octobre 2017 »). Il mentionne plusieurs procès-verbaux d'infractions à charge du requérant.

8. Le 30 mars 2020, la Commission d'enquête sur les conditions de sécurité émet un avis selon lequel le requérant ne satisfait pas au profil requis en manière telle qu'une procédure visant au retrait de la délivrance d'une carte d'identification devrait être initiée à son encontre.

9. Par un courrier recommandé du 29 mai 2020, la partie adverse informe le requérant qu'il est envisagé de procéder au retrait de ses cartes d'identification et qu'il est également envisagé de lui refuser la délivrance des nouvelles cartes demandées. Elle lui communique aussi les raisons de la décision envisagée et l'informe des modalités d'accès à son dossier, ainsi que des modalités d'expression de ses moyens de défense.

10. Le 8 juin 2020, le requérant consulte son dossier.

11. Par un courrier recommandé du 26 juin 2020, le conseil du requérant adresse à la partie adverse ses moyens de défense, qu'il complète dans un courrier du 20 octobre 2020.

12. Le 22 octobre 2020, le requérant est entendu dans le cadre de son dossier et un procès-verbal d'audition est dressé.

13. Le 15 décembre 2020, la partie adverse prend la décision suivante :

« [...] »

La présente décision se base sur les procès-verbaux repris ci-dessous, tels que mentionnés dans le rapport d'enquête :

1. PV n° DI43.L4.001885/2018 émanant de la ZP des 3 Vallées – Coups et blessures volontaires.

1^{ère} constatation de la police

Le 01/05/2018, vers 3h55, la police est appelée pour intervenir au Lindbergh Café. Sur place, les policiers rencontrent [B.A.]. Celle-ci est en pleurs et visiblement choquée. Elle se plaint de douleurs à la tête et la police constate la présence d'une importante bosse à l'arrière [de son] crâne.

[Elle] explique avoir été mise dehors de l'établissement par un sorteur qui l'a poussée violemment. [Elle] est tombée lourdement au sol et notamment sur la tête.

> PV lié PV n° DI45.L4.002182/2018 émanant de la ZP des 3 Vallées – Menaces verbales avec ordre ou sous conditions & menaces sans ordre ou conditions par gestes ou emblèmes

Dans le cadre du dossier coups et blessures volontaires (PV n° DI43.L4.001885/2018 ci-dessus) la police est amenée à entendre plusieurs témoins des faits. Lors de leurs auditions, certains témoins ont fait part à la police avoir été menacés par un portier de l'établissement qui les aurait même photographiés avec son GSM. Le portier proférant des menaces a été identifié comme étant Aftouh Mohamed.

> PV lié n° DI43.L4.001936/2018 de la ZP des 3 Vallées – Abstention coupable

Les portiers refusent d'appeler les secours.

Parquet pour les trois procès-verbaux : Classé sans suite Charges insuffisantes

2. PV n° 43.L4.4852/10 coups et blessures volontaires ZP Borraine du 22/02/2010

Les faits : le nommé [C.] passe la nuit du 20/02/2010 au 21/02/2010 à la discothèque "Le Mystik". Durant la soirée, il est pris à partie par un autre client qui a tenté de lui porter un coup de bouteille pour une raison ignorée. Ce dernier client a été de ce fait mis à la porte de la discothèque par des portiers. Vers 04h45, [C.] quitte la discothèque en compagnie de ses frères, les nommés [C.D.], [B.] et d'un ami, le nommé [C.F.]. À l'extérieur, le client précédemment mis à la porte se représente au prénommé [G.] et, pour une raison toujours ignorée, s'attaque une nouvelle fois à lui. Pour éviter tout problème, le prénommé [G.] s'essaie à la discussion avec ce dernier mais en vain. Durant ce temps et pour une raison inconnue, les portiers de la discothèque au nombre de 6 ou 8 se sont précipités sur les prénommés [G.], [D.], [B.] et [F.] et leur ont tous directement porté des coups sans aucune prévention ni discussion.

Les victimes l'ont reconnu sur un panel de photos. Il nie.

Parquet : classé sans suite – répercussions sociales limitées

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 ce type d'activités – 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 exigé sont le respect des droits fondamentaux et des droits des concitoyens, l'intégrité, la loyauté et la discrétion, la capacité de faire face à un comportement agressif de la part de tiers, l'absence de liens suspects avec le milieu criminel mais aussi le

respect des valeurs démocratiques et l'absence de risques pour la sécurité de l'État.

Il en résulte que lorsque je dois prendre une décision concernant le retrait et refus d'une carte d'identification, une mesure de précaution élémentaire consiste à veiller à ce que les personnes travaillant dans le secteur de la sécurité privée disposent de la capacité à exercer ces fonctions de manière intègre et dans le respect des droits et des libertés de leurs concitoyens.

La tâche de l'autorité est donc de faire une évaluation des informations judiciaires ou administratives mais également des 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 m'a donc donné en ma qualité de ministre de l'Intérieur, un large pouvoir d'appréciation dans ce domaine.

1. Les violences dans le cadre de votre activité d'agent de gardiennage (fonction 07) :

1. Les faits les plus récents ressortent des procès-verbaux n° DI43.L4.001885/2018 et n° DI45.L4.002182/2018, lesquels énoncent un incident survenu dans la discothèque "le Lindbergh" de [Couvin], le 1^{er} mai 2018. Les portiers en fonction ce soir-là sont identifiés par la police comme étant Monsieur [M.M.D.] et vous-même. Madame [B.A.] est retrouvée en état de choc et en pleurs par la police et présente une importante bosse à l'arrière de son crâne. Elle explique avoir été sauvagement mise dehors de la boîte de nuit par un sorteur et être tombée lourdement sur le sol en se cognant la tête. Suite au choc, elle se serait retrouvée inconsciente durant un certain temps. Les policiers identifient l'auteur des faits de coups et blessures comme étant Monsieur [M.M.D.]. Cependant les policiers notent : "Durant notre présence sur place, un portier identifié comme étant le nommé Aftouh Mohamed a pris les témoins en photo avec son GSM. Nous avons invité l'intéressé à effacer les photos, ce qu'il a fait. Durant notre intervention, Aftouh Mohamed s'est montré agressif à l'égard des personnes présentes sur place".

Dans le cadre de ce dossier de coups et blessures, la police fut amenée à entendre plusieurs témoins des faits. C'est dans ce cadre que vous avez été identifié comme l'agent de gardiennage ayant proféré des menaces de représailles à l'encontre de ces témoins. Ces différents témoins ont également fait part du fait que vous ou vos collègues aviez refusé de prévenir les secours (PV n° DI43.L4.001936/2018).

Le témoin [B.M.] déclare, le 4 mai 2018, que "[B.A.] est tombée sur l'arrière de la tête. Nous avons vraiment entendu le bruit du choc de la tête sur le sol. À ce moment-là, le sorteur a vu que nous étions là. Nous lui avons dit que nous allions appeler le 112. Il nous a répondu que nous n'avions pas à faire cela, que ce n'était pas notre métier. (...) d'avoir été trainée sur le sol, la fille était à moitié dénudée, sa jupe était remontée sur elle et était en string. Le portier se foutait d'elle avec un autre portier. [...] la police est ensuite arrivée et a pris les choses en mains. Alors que la police était présente, nous avons remarqué qu'un autre portier de type arabe avec une barbe pointue nous filmait avec son GSM. Il nous a alors dit qu'il nous avait dans son GSM et qu'il allait nous retrouver par après chez nous. Je prends ces menaces au sérieux. Nous avons fait part de cela aux policiers qui ont interpellé cette personne. En aucun moment, le portier de race noire ni le portier arabe n'ont voulu appeler les secours. Nous avons beau leur demander, ils nous répondaient qu'elle jouait la comédie. Il n'y avait que ces deux portiers de présents au moment des faits. Finalement, j'ignore si une ambulance est venue ou non. Je tiens à préciser que, d'après ce que j'ai vu, l'attitude du portier était vraiment disproportionnée par rapport à ce qui s'était passé. Le portier était de corpulence très forte alors que la fille était de corpulence très mince. Elle ne représentait pas vraiment un danger. J'ai été très choquée de ce que j'ai vu. Le

portier n'avait pas à agir de la sorte. Avant cette soirée, je ne connaissais pas du tout la fille violentée par le portier”.

Ainsi, le 7 mai 2018, le témoin [C.C.], après avoir confirmé que Monsieur [M.M.D.] avait littéralement lancé la victime hors de la discothèque et qu'elle avait atterri sur le sol, déclare que “la fille était inconsciente et a été rentrée dans le couloir. (...) nous avons demandé au portier de prévenir les secours mais il refusait de le faire prétextant que la fille jouait la comédie. Un deuxième portier arabe était également présent et ne voulait rien faire non plus. Finalement c'est [C.] qui a téléphoné au service 100, je pense. (...) On voyait son string. La fille bavait et faisait des convulsions. (...) alors que la police était présente, le portier arabe est venu vers une partie de notre groupe et nous a menacés de mort. Il nous a dit textuellement en nous tutoyant : “Si je te retrouve, je te bute”. Après nous avoir menacé, il nous a photographiés avec son GSM. Le lendemain des faits, j'ai eu un message sur Facebook du nommé [H.R.] qui est un ami et qui était l'organisateur de la soirée se déroulant au Linbergh Café. Dans son message, [H.R.] nous explique qu'il a eu une conversation avec les portiers à la fin de la soirée. Le portier arabe lui aurait dit que s'il y avait des plaintes et des témoignages, il retrouverait les personnes. (...) Je ne connais pas la victime”.

Le témoin, [H.R.] déclare, le 24 mai 2018 : “Toujours à la fin de la soirée, j'ai eu une discussion avec les membres du service de sécurité pour savoir ce qu'il s'était passé. Lors de cette discussion, le portier arabe a fait part que s'il y avait des plaintes et des témoignages, il retrouverait les personnes”.

Le témoin [D.C.] déclare le 24 mai 2018 : “Par la suite, la police est intervenue. Lors de l'intervention de la police, le portier arabe nous [a] dit qu'il [...] valait mieux ne pas déposer plainte. Je n'ai pas vu que ce portier nous prenait en photos. Je n'ai pas été menacé directement par ce portier mais la manière dont était formulée la demande de ne pas déposer plainte laissait sous-entendre des menaces. Concernant la victime, je ne la connais pas du tout”.

Le témoin [C.V.] déclare le 30 mai 2018 : “alors que la police était présente, un portier de type arabe s'en est pris à [C.] et à [C.], je pense. Il leur a dit que ce n'était pas leur tête qui avait claqué et que s'il y avait un témoignage de leur part, il les retrouverait. Ce portier les a ensuite photographiés avec son GSM. (...) je ne connaissais pas la fille qui a été blessée par le portier. (...) J'ai fait appel au 112 de ma propre initiative”.

Le témoin [C.V.P.] déclare le 31 mai 2018 : “par la suite, la police est intervenue. Durant la présence de la police, nous avons été menacés par un portier de type arabe. Il m'a notamment dit à moi personnellement que s'il me retrouvait, il me ferait pire qu'à la fille qui était au sol. Il nous a menacés du fait que nous étions révoltés de ce qu'il s'était passé. Il nous a même photographiés avec son GSM”.

Un procès-verbal d'abstention coupable a été rédigé à charge de [M.M.D.] et vous-même portant le numéro DI43.L4.001936/2018 pour non-assistance [à personne] en danger.

Dans vos moyens de défense, vous faites état de l'existence de douze attestations sur l'honneur expliquant le récit des événements de cette manière : “Madame [B. A.] s'est disputée avec Monsieur [N.] et elle aurait brisé un verre sur le visage de ce dernier sous l'influence de l'alcool et de la colère. Monsieur [N.] ajoute que Madame [B.A.] était sans doute sûrement encore sous l'influence de stupéfiants. En raison de ces faits, elle a été invitée à quitter l'établissement. Elle a essayé à plusieurs reprises de revenir dans l'établissement. Ce faisant, elle a glissé et s'est cogné la tête au sol. Des personnes n'ayant pas assisté aux faits ont présumé que les portiers s'étaient conduits de manière incorrecte mais tel n'est pas le cas. Ces personnes ont insulté les portiers avec des propos racistes. Un incident médiatisé

dans cette même discothèque peu de temps auparavant aurait en partie suscité la méfiance injustifiée des clients envers les portiers”.

Cette version des faits est totalement en contradiction avec les déclarations des six témoins entendus par la police à différents moments mais tous au cours du mois de mai 2018.

À l’analyse de ces douze attestations, je relève qu’il s’agit du même texte mot pour mot et qu’elles sont toutes datées du 5 mai 2018, soit 4 jours après les faits. Elles sont par ailleurs déposées par des personnes totalement inconnues et dont aucune certitude ne peut être apportée quant à leur présence sur les lieux. Certains d’entre eux ont même indiqué en face de la rubrique “registre national” le mot “français” sans inscrire leur numéro de registre national, ce qui ne permet pas de les identifier formellement. Ces différents éléments jettent un doute sur la véracité de ces témoignages, totalement identiques, d’autant plus qu’ils sont en contradiction avec les témoignages recueillis par la police.

2. Le second procès-verbal concernant des coups et blessures également dans le cadre de l’exercice de vos fonctions d’agent de gardiennage, est le PV n° 43.L4.4852/10 de la zone de police Boraine du 22 février 2010. Dans la nuit 20 février au 21 février 2010, lors d’une soirée à la discothèque “Le Mystik”, Monsieur [C.] est pris à partie par un client lequel tente, pour une raison inconnue, de lui porter un coup de bouteille. Celui-ci est mis hors de la discothèque et lorsque Monsieur [C.] et ses frères ainsi qu’un ami décident de quitter l’établissement, ce client s’attaque une nouvelle fois à lui. Monsieur [C.] tente de discuter avec son agresseur mais en vain. C’est à ce moment que les agents de gardiennage en fonction se sont précipités sur les frères [C.] et leur ami. Ils leur ont porté des coups sans prévenir et sans discussion préalable.

La première description des auteurs des faits, rapportée par les victimes à la police est celle-ci : “un des portiers est d’origine maghrébine, de corpulence forte et se prénommerait Momo. Un autre serait de corpulence forte, de grande taille, coiffé en épis”.

Les policiers constatent que le nommé [C.] présente “des lésions au niveau de l’os zygomatique droit et des lèvres supérieures et inférieures. Sa onzième dent est entourée de colle”.

Monsieur [C.G.], entendu le 22 février 2010, déclare que “je souffre de ce fait de maux de tête, je vais d’ailleurs subir un examen à ce niveau. La onzième de mes dents est quant à elle déchaussée. Mes lèvres ont été ouvertes à l’intérieur lorsque j’ai reçu des coups de poings, j’ai des égratignures au niveau de la pommette droite, j’ai des douleurs au niveau des cervicales. Je vous remets des copies de certificats médicaux attestant de ces lésions encourues. Je tiens à vous signaler que les deux portiers se seraient, durant les faits, munis de gants de plomb. Je peux déjà vous dire que les frais au niveau de la mâchoire s’élèvent à environ 2000 euros”.

Parmi ces certificats médicaux, le chirurgien-dentiste, Docteur [A.P.B.] atteste, le 22 février 2010, que “La 11^e a reculé en palatin de quelques millimètres, est douloureuse et a nécessité sa dévitalisation ; au vu du changement de position de la dent, je ne peux pas pour l’instant me prononcer sur la conservation de celle-ci ou son extraction”.

Le 25 mars 2010, le gérant de la discothèque “le Mystic” est entendu et déclare que “durant les soirées, je fais appel à la société de gardiennage BCP International gérée par Monsieur [B.C.] de Bruxelles. Un seul portier se trouve à l’entrée du bâtiment pour gérer les clients voulant entrer. En général, il s’agit d’un prénommé “Mohamed” qui effectivement est surnommé “Momo””.

Le 19 mai 2010, le gérant de la société Be Close Protection International SPRL, Monsieur [B.C.], est entendu [et] déclare : “Ma société travaille occasionnellement pour cette discothèque, mais je n’envoie qu’une seule personne sur place, il s’agit d’Aftouh Mohamed [...]. Je ne pourrai vous affirmer qu’il était bien sur place ce jour-là mais il ne peut s’agir d’une autre personne”.

Le 4 avril 2011, en exécution d’une apostille, la police présente un panel de photos séparément à [C.B.] et son frère [C.D.] et ils reconnaissent unanimement la photo numéro 8 (Aftouh Mohamed) comme étant le sorteur en poste à l’entrée de l’établissement et le premier à donner des coups.

Monsieur [C.D.] déclare ainsi que “vous me présentez un panel photographique composé de 15 photos numérotées de 0 à 14. Le seul que je reconnaisse est la photographie numéro 8. Il s’agit du premier individu à s’être jeté sur nous. C’était le sorteur qui se trouvait à l’entrée de boîte. Il s’est jeté sur moi, m’a mis un coup de tête et ensuite des coups de poings avec ses gants plombés. Il frappait tout le monde, autant mes frères que des amis qui sont sortis de la boîte au moment des faits”.

Monsieur [C.B.] déclare que “la photographie du numéro, 8 est celle du sorteur avec qui nous nous sommes battus. Je suis formel”.

Par contre, tant dans votre audition par la police du 9 juillet 2010 et du 20 octobre 2020, vous niez avoir été présent et être impliqué d’une quelconque manière dans cette affaire. Vous confirmez être bien employé en tant que sorteur pour cette discothèque mais affirmez ne pas avoir travaillé le jour des faits.

Ces allégations sont en contradiction avec les déclarations des victimes dont deux vous reconnaissent formellement sur un panel de 15 photos, plus d’un mois après les faits. En outre, tant le gérant de la discothèque que le gérant de la société de gardiennage affirment que la seule personne employée comme agent de gardiennage à l’entrée de la discothèque n’est autre que vous. Il y a donc faisceau concordant d’éléments permettant de confirmer votre présence sur les lieux le jour des faits et votre implication dans les faits de coups et blessures.

Il n’y a en outre aucune raison pour que les victimes qui ne vous connaissent absolument pas vous reconnaissent comme l’auteur des faits sans aucune raison.

Comment indiqué ci-dessus, le profil fixé par la loi impose à tout agent de gardiennage de faire preuve d’intégrité.

Par intégrité, on entend plus particulièrement la capacité à agir de manière adéquate et consciencieuse dans le respect de ses responsabilités et des règles en vigueur. L’intégrité est une condition essentielle pour pouvoir bien fonctionner dans le secteur délicat de la sécurité privée et particulière.

Le profil fixé dans la loi précitée impose aussi à tout agent de gardiennage d’avoir une capacité à faire face à un comportement agressif de la part de tiers et une maîtrise de soi mais aussi à adopter un comportement adéquat face à des situations délicates et à se maîtriser dans n’importe quelles situations. L’on attend donc de l’agent qu’il appréhende de manière pacifique les situations problématiques qui se présentent à lui.

Les éléments suivants ont particulièrement attiré mon attention :

1. Dans les procès-verbaux n° DI43.L4.001885/2018 et n° DI45.L4.002182/2018 relatifs à l’incident concernant Madame [B.A.], il paraît vraisemblable que votre collègue ait brutalement poussé cette jeune fille et que donc vous ne seriez pas

responsable de sa chute. Par contre, il appert clairement qu'au lieu d'apaiser les tensions suscitées par le geste totalement inapproprié de votre collègue, vous les avez amplifiées en prenant des photos des témoins, en les menaçant de représailles dans l'hypothèse où ceux-ci viendraient à déposer plainte contre vous et votre collègue. Quand bien même vous contestez avoir pris des photos, les policiers constatent que cela a bien été le cas et vous ont demandé de bien vouloir les effacer. Pas moins de cinq témoins indépendants ne connaissant pas la victime avant les faits ont déclaré avoir été menacés soit personnellement soit de manière indirecte mais clairement. La police a également constaté que vous aviez une attitude agressive.

Bien que ces procès-verbaux aient été classés sans suite charges insuffisantes, je ne suis pas tenu par la qualification des faits ou du motif du classement au niveau pénal mais je peux me baser sur des éléments précis et concordants de procès-verbaux car mon appréciation est différente 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" [C.E., 13 mai 2011, n° 213.248].

Selon les articles 154 et 189 du C.I.C., 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 (...)" [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. Votre attitude face à cet événement, corroborée par les témoins extérieurs et non impliqués dans les faits, qui consiste à avoir adopté un comportement inadéquat par la prise de photos et par les menaces verbales d'intimidation, manque d'intégrité. Votre comportement agressif constaté par les policiers est également contraire au profil attendu. Votre attitude ne laisse pas de doute possible sur le fait que vous approuvez la méthode qui consiste à recourir à la violence au lieu de privilégier le dialogue et en cas d'aggravation de la situation, d'appeler les forces de l'ordre et les services de secours.

2. La loi réglementant la sécurité privée et particulière impose une série d'obligations aux agents dans l'exercice de leur fonction et notamment celle prévue en son article 99 [...], lequel prescrit que lors de l'exercice de leur fonction, les agents de gardiennage portent assistance aux personnes en danger. Il impose donc à tout agent de secourir toute personne se trouvant en difficulté et en danger. Cette obligation pèse sur tout citoyen mais a été formellement inscrite dans la loi réglementant la sécurité privée et particulière afin de mettre l'accent sur l'ensemble des obligations des agents de gardiennage.

Or, en l'espèce, trois témoins indépendants ne connaissant pas la victime [...] confirment toutes les trois que vous avez refusé d'appeler les secours alors que la situation de la victime était grave et inquiétante. En effet, elle avait perdu connaissance et convulsait. Vous vous êtes donc volontairement soustrait [à] une obligation essentielle lorsqu'on exerce la profession d'agent de gardiennage. Vous avez minimisé le danger de la situation en interdisant aux témoins de faire appel aux secours et en leur disant que la victime faisait de la comédie. Cette attitude de vous [être] abstenu de la secourir est inadmissible. Il semble même que vous vous êtes moqué de celle-ci comme le confirme le témoin [B.M.] : "d'avoir été traînée sur le sol, la fille était à moitié dénudée, sa jupe était

remontée sur elle et était en string. Le portier se foutait d'elle avec un autre portier”.

3. Dans le procès-verbal n° 43.L4.004852/10, comme je l'ai déjà souligné, un faisceau d'éléments permet d'établir votre présence, lors des faits, et votre implication dans les faits. Si l'analyse de ces éléments ne permet pas de cerner avec précision quelle a été exactement votre participation, je retiens que les trois victimes assurent avoir été frappées par vous. En tant qu'agent de gardiennage en fonction ce soir-là, je note que vous n'avez pas mis tout en œuvre pour calmer la situation. Vous avez, en tout état de cause, cautionné le recours à la violence.

Il convient donc de constater que vous êtes un agent de gardiennage depuis 2007 et qu'au lieu d'utiliser les techniques visant à privilégier une résolution pacifique des conflits qui se présentent à vous, même à considérer un climat de tension aux moments des faits, vous avez opté pour un comportement agressif, au lieu de chercher une résolution pacifique ou un comportement abstentionniste alors que vous aviez le devoir d'intervenir. Vous montrez ainsi votre incapacité à faire face à un comportement agressif ou de réagir correctement dans une situation qui exige votre intervention et à vous maîtriser dans de telles situations alors même que l'on attend dans le chef d'une personne exerçant des activités de gardiennage qu'elle puisse se maîtriser et opter pour une résolution pacifique des conflits qui se présentent à elle.

Dans vos moyens de défense, vous soulignez que les procès-verbaux n° DI43.L4.001885/2018 et n° DI45.L4.002182/2018 ont été classés sans suite charges insuffisantes. Je vous rappelle que, non seulement, je ne suis pas tenue par la qualification des faits au niveau pénal mais je peux me baser sur des éléments précis et concordants de procès-verbaux classés [sans suite] charges insuffisantes car, comme je l'ai déjà souligné, mon appréciation est différente puisque les autorités judiciaires et administratives n'examinent pas les faits avec la même finalité. Je dois en effet examiner si l'agent de gardiennage répond au profil déterminé par la loi en vue de l'exercice d'une profession soumise à autorisation administrative. Par ailleurs, il ressort d'une jurisprudence constante du Conseil d'État qu'“il y a lieu d'avoir égard à la circonstance 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, tandis que le classement sans suite d'une information pénale n'a pas pour effet d'empêcher de prendre en considération les faits révélés par ladite information dans le cadre du pouvoir d'appréciation que l'autorité administrative exerce en vertu de la disposition précitée”.

[...]

Les faits ci-dessus énoncés sont particulièrement graves pour une personne exerçant des fonctions EXE 07.

Conformément aux motifs exposés dans la présente, je constate donc que vous ne satisfaites plus aux conditions de sécurité fixées à l'article 61, 6°, de la loi précitée pour l'exercice de :

- Toute forme de gardiennage statique de biens, de surveillance et de contrôle du public en vue d'assurer le déroulement sûr et fluide d'événements, appelée “gardiennage d'événements” au sens de l'article 3, 7°, de la loi du 2 octobre 2017 ;
- Toute forme de gardiennage statique, de contrôle et de surveillance du public dans les lieux appartenant au milieu de sorties, appelée “gardiennage milieu de sorties” au sens de l'article 3, 8°, de la loi du 2 octobre 2017.

Pour cette raison, j'estime qu'il doit être procédé, en application de l'article 85 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, au retrait

du code de fonction EXE 07 sur les cartes d'identification délivrées aux entreprises de gardiennage Success Security SPR, Diarra Anthony et Be Close Protection International SPRL et que l'obtention d'un code EXE 07 sur les cartes demandées par les entreprises Axess Guarding SPRL et Black Storm Security SAS doit être refusée. En effet, les activités correspondant au code EXE 07 sont, compte tenu des faits qui vous sont reprochés, les plus risquées.

En revanche, je considère que vous répondez aux conditions de sécurité pour l'exercice de l'activité de surveillance et protection de biens mobiliers ou immobiliers et de surveillance et contrôle de personnes dans le cadre du maintien de la sécurité dans des lieux accessibles ou non au public et les activités d'inspection de magasin.

Par conséquent, vous conservez les codes de fonction EXE 06 et 10 sur les cartes d'identification pour les entreprises Success Security SPRL, Diarra Anthony et Be Close Protection International SPRL.

Vos demandes de codes de fonction EXE 03-06-10 vous sont accordées pour les entreprises Axess Guarding SPRL et Black Storm Security SAS ».

Il s'agit de la décision attaquée.

Elle est communiquée au requérant par un courrier recommandé du 16 décembre 2020.

IV. Deuxième moyen – première branche

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris, à titre principal, de la violation de la présomption d'innocence, du principe de motivation matérielle, de la violation 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, de la violation du principe du raisonnable, de la violation du principe de proportionnalité, de la violation de l'article 29 du Code d'instruction criminelle et de la violation de l'article 40 de la loi sur la fonction de police.

Dans un première branche, le requérant soutient que la motivation formelle de l'acte ne lui permet pas de comprendre pourquoi des faits qui se seraient déroulés en soirée dans le contexte difficile de fêtes alcoolisées avec un public nombreux justifieraient de le priver complètement de toute forme de gardiennage d'évènement, lequel, d'après la définition légale, recouvre aussi le simple gardiennage de biens ou encore la surveillance du public dans le cadre d'évènements qui peuvent donc être des évènements de jour, par exemple des évènements d'ordre culturel, avec un public très différent de celui qui est présent lors de soirées festives.

Concernant le procès-verbal n° DI43.L4.001885/2018 pour coups et blessures et les procès-verbaux liés n° DI45.L4.002182/2018 pour menaces verbales et n° DI43.L4.001936/2018 pour non-assistance à personne en danger, il souligne que le déroulement des faits est rapporté par une série de témoignages desquels il ressort que les personnes les ayant donnés étaient liées ou, à tout le moins, se connaissaient. Il relève que les policiers qui sont intervenus ont également fait des déclarations sur le déroulement de ces faits. Il met en exergue le fait que les deux procès-verbaux liés (avoir pris des photos, avoir proféré des menaces, avoir été agressif et avoir refusé d'appeler les secours) reposent également sur des témoignages et sur les constatations de la police elle-même.

Concernant les trois faits relatés dans ces procès-verbaux, il allègue que le contexte était particulièrement difficile parce qu'une dispute violente avait eu lieu avec la femme concernée, que cette dernière refusait de quitter les lieux et qu'elle avait déjà eu une altercation avec un autre portier. Il en déduit que l'on peut imaginer que les témoins présents se soient sentis stressés ou menacés, et cela indépendamment de ses actions. Il souligne, en outre, ainsi qu'il l'a déjà fait lors de son audition, à quel point cette discothèque en particulier était un milieu de travail difficile, où il a été victime, notamment lors de cette soirée, d'insultes racistes. Il indique que des incidents semblables qui avaient été médiatisés peu de temps auparavant ont, en outre, participé à la méfiance générale envers les portiers de cet établissement.

Concernant le reproche de non-assistance à personne en danger, il estime que celui-ci ne repose que sur le procès-verbal n° DI43.L4.001936/2018. Il doute que ce reproche soit démontré car le Procureur du Roi a décidé de le classer sans suite pour « charges insuffisantes », ce qui signifie qu'il n'y avait pas assez d'éléments pour mener une procédure pénale. Il ne perçoit pas en quoi la mission du ministre de l'Intérieur différerait à ce point de celle du parquet qu'elle permettrait de justifier une appréciation différente quant à la matérialité des faits. Il estime que les témoignages qui lui sont favorables et qui se trouvent en annexe au PV 57756/18 sont écartés sans justification convaincante.

Concernant le procès-verbal n° DI43.L4.004852/10, il considère que les faits de coups et blessures qui y sont relatés ne sont à nouveau rapportés que par une série de témoignages de personnes qui constituaient un groupe composé de personnes de la même famille et d'amis. Il fait valoir qu'il n'est par ailleurs pas établi qu'il travaillait à cet endroit le soir des faits et à supposer ce que cela soit néanmoins le cas, quelle aurait alors été sa participation exacte dans les faits. Il souligne que ces faits ont également été classés sans suite. Selon lui, une carrière de

treize ans dans le domaine du gardiennage sans aucune condamnation pénale et à la satisfaction de ses différents employeurs démontre une capacité à gérer des situations compliquées avec calme.

Il en conclut que la décision de lui retirer définitivement la possibilité d'exercer les activités de gardiennage correspondant au code de fonction « EXE 07 » sur la base de propos contenus dans des procès-verbaux auxquels n'est conféré aucune force probante particulière et qui rapportent uniquement des accusations et non la preuve de celles-ci, constitue une erreur manifeste d'appréciation ainsi qu'une violation de la présomption d'innocence et du principe de motivation matérielle en ce que l'acte attaqué doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles.

Dans son mémoire en réplique, il reprend une argumentation similaire et il ajoute que ne ressortent pas de l'acte attaqué les motifs pour lesquels des faits qui se seraient déroulés en soirée justifieraient de le priver complètement de toute forme de gardiennage d'événements, ce qu'il estime par ailleurs manquer de pertinence. Il ajoute que les deux types de gardiennage doivent être distingués et que les exigences attendues pour ces deux types de gardiennage ne sont pas similaires, le gardiennage en milieu de sortie étant une activité spécifique.

Dans son dernier mémoire, il souscrit à la partie du raisonnement du rapport de l'auditeur selon laquelle si son comportement passé n'exclut pas, de manière générale, l'activité d'agent de gardiennage dans son chef, l'on n'aperçoit alors pas, à la lecture de l'acte attaqué, en quoi ce comportement serait incompatible, de manière générale, avec toutes activités de « gardiennage d'événements » et, dans cette hypothèse, la motivation est incompréhensible. Il précise cependant qu'il ne reproche pas à l'acte attaqué de lui permettre de poursuivre les activités relevant du code « EXE 10 ». Il souligne que la distinction entre le gardiennage en milieu de sortie et le gardiennage d'événements est mise en évidence dans les travaux préparatoires de la loi du 2 octobre 2017.

IV.2. Appréciation

L'article 61, 6°, de la loi du 2 octobre 2017 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, 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.

Le classement sans suite n'interdit pas à la partie adverse de prendre en considération des faits établis par des procès-verbaux rédigés au cours d'une information judiciaire. L'article 64 de la loi du 2 octobre 2017 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, l'acte attaqué interdit au requérant d'exercer à l'avenir des activités de gardiennage relevant de la catégorie « EXE 07 » c'est-à-dire, selon l'annexe 1 de l'arrêté royal du 12 octobre 2006 fixant le modèle de la carte d'identification visée dans la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, des « activités visées à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, de la loi, [soit « la surveillance et le contrôle de personnes dans le cadre du maintien de la sécurité dans des lieux accessibles ou non au public »] à un poste de travail situé dans un café, bar, établissement de jeux de hasard ou lieu où l'on danse ».

La motivation de l'acte attaqué énonce les faits reprochés au requérant, les raisons pour lesquelles l'autorité considère qu'ils lui sont imputables ainsi que les motifs pour lesquels l'autorité estime que ces faits sont révélateurs d'un comportement incompatible avec le profil légal attendu d'un agent de gardiennage.

En ce qui concerne la première catégorie de faits retenus, l'autorité n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que, même si ce n'est pas le requérant lui-même qui a violemment projeté une jeune fille hors de

l'établissement qu'il était chargé de surveiller, le fait de la laisser étendue sur le sol, inconsciente, dans une position dégradante et d'adopter une attitude moqueuse à son égard n'est pas conforme aux qualités énumérées à l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017. Il en va de même de l'absence d'appel des secours et de l'adoption d'une attitude menaçante à l'égard des témoins de la scène s'accompagnant de la prise de photos. Le seul fait que ces différents témoins sont éventuellement des connaissances n'implique pas que leurs déclarations à la police ne peuvent pas être prises en considération. La motivation formelle de l'acte attaqué indique également les motifs pour lesquels les attestations produites par le requérant sont, à juste titre, jugées moins crédibles que ces témoignages.

En ce qui concerne la seconde catégorie de faits, la motivation formelle de l'acte se fonde sur une série de témoignages permettant, au-delà de tout doute raisonnable, de considérer que le requérant est bien l'un des auteurs des coups et blessures infligés. Des violences volontaires exercées dans le cadre de l'exercice de fonctions d'agent de gardiennage ne sont pas des faits anodins et ne sont pas non plus conformes au profil légal attaché à cette fonction.

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 l'autorisation d'exercer certaines fonctions d'agent de gardiennage. En se fondant sur ces antécédents pour constater que le requérant ne peut plus légalement exercer les activités relevant du code « EXE 07 », elle n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation ni méconnu la présomption d'innocence.

La circonstance que le requérant n'est pas exclu par l'acte attaqué de l'exercice d'autres activités de gardiennage que celles prévues par ce code n'est pas de nature à lui faire grief.

La première branche du second moyen n'est pas fondée.

Le rapport n'ayant pas examiné les premier et troisième moyens ni la seconde branche du second, il y a lieu de rouvrir les débats pour permettre à l'auditeur de les examiner dans un rapport complémentaire.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par l'Auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction du recours.

Article 3.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 24 janvier 2023, par :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly