

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.060 du 17 mars 2023

A. 230.155/XV-4351

En cause : **XXXX**,
ayant élu domicile chez
M^e Kristof ROOX, avocat,
rue Joseph Stevens, 7
1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Sécurité et 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 la voie électronique, le 7 février 2020, XXXX demande, d'une part, l'annulation de « la décision du 16 décembre 2019 de retrait de sa carte d'identification portant le numéro 10114045 délivrée à l'entreprise de gardiennage agréée Protection Unit SA, valable jusqu'au 18 novembre 2020 » et, d'autre part, la suspension de l'exécution de cette même décision.

II. Procédure

L'arrêt n° 247.980 du 30 juin 2020 a rejeté la demande de suspension et a réservé les dépens.

L'arrêt n° 254.167 du 30 juin 2022 a rouvert les débats, a ordonné à la zone de Police de Bruxelles-Ouest d'indiquer si le « Rapport au Service public fédéral Intérieur » qu'elle a établi au mois de mars 2017, concernant le PV n° BR.45.L2.013700/2017, a effectivement été communiqué au SPF Intérieur et, dans l'affirmative, de produire la preuve de cette transmission et de sa date et, dans le cas où la zone de Police de Bruxelles-Ouest fournirait la preuve de l'envoi du

rapport précité, a chargé le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint de rédiger un rapport complémentaire, et a réservé les dépens.

Par un courriel du 19 octobre 2022, la Zone de police de Bruxelles-Ouest a répondu ce qui suit :

« [...] »

Concernant la demande formulée par le Conseil d'État dans son arrêt n° 254.167 du 30 juin 2022, notre Zone ne dispose malheureusement pas d'un système de traçage des courriers envoyés. En cherchant dans notre système informatique de gestion des procès-verbaux (ISLP-PolOffice), je retrouve uniquement l'historique du procès-verbal du BR.45.L2.013700/2017, que je vous joins au présent. En analysant celui-ci, je constate la création du rapport pour le SPF Intérieur par le policier (rédacteur du PV) le 02/04/2017, et l'impression de celui-ci (pour envoi par la poste) le 12/04/2017. Je n'ai pas d'autres éléments à vous apporter.

[...] ».

Cette réponse, ainsi que l'historique du procès-verbal, ont été communiqués aux parties, par le biais de la plateforme électronique, le 25 novembre 2022.

Par une ordonnance du 1^{er} février 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 mars 2023.

M^{me} Elisabeth Willemart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Simon Lefebvre, *loco* M^e Kristof Roox, avocat, comparaisant pour le requérant, et M^e Bernard Renson, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis contraire.

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

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 247.980, précité. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

Le requérant prend un premier moyen « de la violation du délai raisonnable ». Il invoque « la violation : de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, et plus particulièrement ses articles 65, 66, 70 et 85 ; du principe général de droit du délai raisonnable ; [...] l'incompétence de l'auteur de l'acte ; [la violation] du devoir de minutie ; [...] l'erreur manifeste d'appréciation ; [...] l'excès de pouvoir ».

Les thèses des parties ont été exposées dans l'arrêt n° 254.167, précité. Il y a lieu de s'y référer.

IV.2. Appréciation

Comme cela a été rappelé dans l'arrêt n° 254.167, précité, le caractère raisonnable de la durée d'une procédure doit s'apprécier au regard des circonstances de la cause, de la nature de l'affaire, du comportement de la personne concernée par la procédure et de celui de l'autorité. Le délai à prendre en considération commence lorsque l'autorité administrative a la possibilité de disposer de tous les éléments de fait, renseignements et avis qui doivent lui permettre de statuer en connaissance de cause. Le caractère raisonnable de la durée de la procédure doit s'apprécier non seulement au regard de la durée totale de celle-ci, mais aussi de la diligence avec laquelle l'autorité l'a menée au cours de ses étapes intermédiaires.

En l'espèce, les faits reprochés au requérant se sont déroulés le 18 mars 2017. La décision de retirer sa carte d'identification a été adoptée le 16 décembre 2019.

Le requérant dépose un document intitulé « Rapport au Service public fédéral Intérieur » établi par les services de la police locale de la zone de Bruxelles-Ouest, faisant état des faits du 18 mars 2017, ainsi qu'un rapport clos le 3 avril 2017, annonçant « un rapport administratif (MF04) à l'attention du SPF Intérieur ».

La partie adverse fait valoir que le rapport de la zone de police ne lui a pas été communiqué avant le courrier du Procureur du Roi de Bruxelles du 10 avril 2019, dans le cadre de l'enquête sur les conditions de sécurité.

Il se déduit de la réponse de la zone de police et de la pièce qui y est jointe que le rapport a été créé le 2 avril 2017 et imprimé le 12 avril suivant, mais il n'en ressort pas qu'il a consécutivement été communiqué à la partie adverse.

Il n'est pas établi que la partie adverse avait la possibilité de disposer de tous les éléments de fait, renseignements et avis lui permettant de statuer en connaissance de cause avant la réception du courrier du procureur du Roi du 10 avril 2019.

La partie adverse a mené la procédure avec la diligence requise, tout en préservant les droits du requérant et, en particulier, son droit d'être entendu et de faire valoir ses moyens de défense.

Il résulte en effet du dossier administratif qu'à compter de la réception de la demande de renouvellement, la partie adverse a : formulé une demande d'enquête relative aux conditions de sécurité, le 18 mars 2019 ; transmis cette demande au parquet du Procureur du Roi, le 2 avril 2019 ; reçu l'extrait du casier judiciaire du requérant, le 10 avril 2019, et une copie des dossiers BR.43.L5.000621-11 et BR.45.L2.13700-17, le 15 avril 2019 ; rédigé un rapport sur les conditions de sécurité et émis un avis sur les conditions de sécurité, le 3 juin 2019 ; informé le requérant, par un courrier recommandé du 27 juin 2019, de la teneur de cet avis et de la possibilité de consulter son dossier dans les quinze jours ouvrables et d'exprimer ses moyens de défense dans les quarante jours ouvrables ; convoqué le requérant, par un courrier recommandé du 23 octobre 2019, en vue de son audition le 30 octobre 2019 ; reporté la date d'audition à la demande du requérant, lors d'un entretien téléphonique du 30 octobre 2019 ; permis à son conseil de transmettre ses moyens de défense le 14 novembre 2019 ; et l'a entendu le 25 novembre 2019.

Au regard des circonstances de la cause, de la nature de l'affaire, du comportement du requérant et de celui de l'autorité, le délai de sept mois qui s'est écoulé entre la réception du courrier du procureur du Roi du 10 avril 2019 et la décision de retrait de la carte d'identification du requérant n'est pas excessif.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèses des parties

Le requérant prend un second moyen de la « violation du principe de proportionnalité ». Il invoque plus précisément « la violation : de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, et plus particulièrement en ses articles 66, 70 et 85 ; de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et plus particulièrement ses articles 2 et 3 ; du principe général de droit du délai raisonnable ; du principe de raisonnable et proportionnalité ; du principe de motivation matérielle ; du devoir de minutie ; [...] l'erreur manifeste d'appréciation ; [...] l'excès de pouvoir ».

Il fait valoir que l'acte attaqué a été adopté pour des faits commis plus de deux ans auparavant, connus de l'autorité depuis plus de deux ans et au sujet desquels des circonstances atténuantes peuvent être admises. Il explique qu'en vertu de l'article 61, 9°, de la loi du 2 octobre 2017, précitée, l'acte attaqué a pour conséquence qu'il ne peut plus exercer sa profession pendant au minimum trois ans. Il répète que l'enquête sur les conditions de sécurité aurait pu être initiée dès le mois de mars 2017 et qu'elle ne l'a été qu'au mois de mars 2019. Il expose en quoi l'acte attaqué est disproportionné à ses yeux, par rapport aux faits qui le fondent. Il indique que, selon la jurisprudence du Conseil d'État, l'autorité doit « tenir compte d'une certaine gravité des faits mais aussi de leur contexte, de leur ancienneté, de leur répétition ainsi que de la personnalité du demandeur au regard des exigences de la sécurité publique ». À cet égard, il rappelle, premièrement, que l'acte attaqué se base sur des faits qui se sont déroulés trente-trois mois avant son adoption. Il estime que l'autorité aurait dû tenir compte de cette ancienneté et du fait qu'ils ne se sont pas reproduits. Il s'attache, deuxièmement, à situer ces faits dans leur contexte émotionnel et estime que l'autorité a été manifestement déraisonnable en ne tenant pas compte de circonstances atténuantes. Il souligne, troisièmement, qu'il est détenteur d'une carte d'identification depuis 2015 et que les faits de 2017 n'ont pas fait obstacle à l'octroi du duplicata demandé à la suite de la faillite de la société SGI. Il en déduit que ces faits ne sont « pas suffisamment graves ». Dans le même ordre d'idées, il expose, quatrièmement, que les faits sont connus de l'autorité depuis le mois d'avril 2017 et que, s'ils avaient été si graves, elle aurait dès alors pris l'initiative d'une enquête sur les conditions de sécurité. Il répète, cinquièmement, que de tels faits ne se sont plus reproduits. Enfin, sixièmement, il observe que son responsable hiérarchique direct (de mars 2016 à septembre 2019) a attesté de son professionnalisme. Il conclut qu'« en ne tenant pas compte des circonstances atténuantes du cas d'espèce, [de ses] états de service [...], [de] la date de prise de connaissance des faits ainsi [que de] l'ancienneté des faits, l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation en adoptant l'acte attaqué qui est manifestement disproportionné ».

Dans son mémoire en réplique, il ajoute qu'il est indiqué, dans le rapport de police établi à la suite des faits commis le 18 mars 2017, qu'il voulait s'en prendre physiquement au chauffard, alors qu'il se trouvait à plus de dix mètres de ce dernier. Il estime que cet élément est de nature à relativiser la menace physique évoquée. Il affirme qu'« il ne s'agit [...] que de mots – certes déplacés et exagérés – et de signes de la main effectués [...] au cours de quelques instants en mars 2017, soit 33 mois avant la décision c'est à dire près de 3 années durant lesquelles [il] a continué à travailler normalement ». Il observe encore que la partie adverse « se borne à reprendre le procès-verbal de police dans son mémoire en réponse », mais n'établit pas qu'elle a pris en compte le contexte de faits, leur ancienneté, l'absence d'antécédents, ainsi que sa personnalité. Il insiste sur la jurisprudence relative au principe de proportionnalité.

Il n'ajoute rien dans son dernier mémoire.

V.2. Appréciation

L'article 61, 6°, de la loi du 2 octobre 2017, précitée, dispose que « les personnes visées à l'article 60 » – c'est-à-dire notamment 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 ».

L'acte attaqué est justifié par la considération que le requérant ne répond pas à ce profil. Il est de jurisprudence établie que, dans l'exercice du pouvoir d'appréciation que lui reconnaissent les dispositions précitées, le ministre de l'Intérieur doit tenir compte de la gravité des faits reprochés à la personne concernée, de leur contexte, de leur ancienneté, de leur répétition, ainsi que de la personnalité de la personne au regard des exigences de la sécurité publique. L'autorité dispose, dans ce cadre, d'un large pouvoir d'appréciation.

Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité raisonnable et prudente placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

En l'espèce, l'acte attaqué est fondé sur les faits relatés dans le procès-verbal initial n° BR.45.L2.013700/2017 du 22 mars 2017. Il en résulte, en substance, qu'à la suite d'un accident de la circulation, le requérant s'est adressé aux policiers intervenus sur place de manière particulièrement irrespectueuse, qu'il a proféré des menaces de mort à l'encontre du conducteur du véhicule impliqué dans l'accident et a menacé de lâcher son chien sur lui, qu'il a voulu s'en prendre physiquement à ce conducteur, mais a été retenu par des badauds, qu'il a également voulu s'en prendre physiquement aux policiers, mais a continué à être retenu par les badauds, qu'il portait son uniforme d'agent de gardiennage et qu'il s'est prévalu d'être détenteur d'une carte d'identification.

Le requérant a eu l'occasion de présenter, en son temps, sa version des faits du 22 mars 2017. La partie adverse reproduit en effet, dans l'acte attaqué, un procès-verbal subséquent de non-comparution, établi le 3 juillet 2017. Il en résulte que les policiers ont été dans l'impossibilité d'auditionner le requérant au sujet des faits relatés dans ce procès-verbal, parce qu'il n'a jamais répondu à leurs convocations, que, par ailleurs, le policier qui s'est présenté à son domicile n'a pas pu entrer en contact avec lui et qu'il n'a réservé aucune suite à la possibilité de convenir d'un rendez-vous avec les services de police.

Lors de son audition par les services de la partie adverse, le 25 novembre 2019, le requérant a, pour la première fois, présenté une autre version des faits que celle du procès-verbal du 22 mars 2017, précité, dans laquelle, en substance, il déclare que ses propos injurieux n'étaient pas destinés aux policiers mais à des personnes présentes dans le véhicule aux côtés du conducteur, qu'il admet avoir proféré des menaces verbales et gestuelles à l'encontre du conducteur, qu'il reconnaît, dans un premier temps, avoir voulu s'en prendre physiquement à lui et en avoir été empêché par des badauds, avant de déclarer qu'il voulait s'en approcher pour « l'engueuler » et qu'il réfute avoir voulu s'en prendre physiquement aux policiers.

Dans l'acte attaqué, la partie adverse expose clairement les motifs pour lesquels elle estime que le récit du requérant selon lequel il n'entendait pas s'en prendre physiquement au conducteur est « incohérent et ne répond guère à la réalité » et que l'affirmation selon laquelle les propos injurieux et menaçants n'étaient pas adressés aux policiers est « peu probable ». Elle constate que le requérant admet à tout le moins avoir proféré des menaces de mort à l'encontre du conducteur.

Le requérant n'établit pas que la partie adverse aurait commis une erreur dans les motifs de fait en se fondant sur les constatations relatées dans le procès-verbal initial n° BR.45.L2.013700/2017 du 22 mars 2017.

Il ressort de la motivation de l'acte attaqué que la partie adverse a bien pris en considération le caractère isolé des faits, mais qu'elle a estimé qu'ils « ne sont guère anciens, bénins ou anodins » et qu'« au contraire, ils sont graves ». Elle a par ailleurs ajouté qu'ils sont « particulièrement graves et inexcusables ».

La partie adverse n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que les faits qui se sont produits le 17 mars 2017, démontrent que le requérant ne dispose pas « de l'intégrité requise et de la maîtrise de soi pour travailler dans le secteur du gardiennage ». Ni le contexte émotionnel évoqué ni le caractère isolé des faits ni leur relative ancienneté ne sont de nature à en relativiser la gravité. La circonstance que les menaces ont été proférées alors que le conducteur se trouvait à une dizaine de mètres du requérant ne l'est pas davantage, d'autant qu'il résulte du procès-verbal initial que des badauds l'ont retenu.

Eu égard aux exigences de la sécurité publique, la décision prise par l'autorité ne mérite pas davantage d'être vue comme disproportionnée ou déraisonnablement sévère. À cet égard, il lui incombe de faire preuve de prudence dans la délivrance des cartes d'identification d'agents de gardiennage, pour éviter que celles-ci ne soient détenues par des personnes dont le comportement s'avérerait gravement inapproprié.

La motivation en fait et en droit de l'acte attaqué est suffisante, adéquate et pertinente.

Le second moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une « indemnité de procédure de 840 euros », à la charge du requérant. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

VII. Remboursement

Il apparaît, à la consultation du compte bancaire ouvert auprès du service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour percevoir les droits au Conseil d'État, que le requérant a effectué deux fois le paiement des dépens relatifs à l'introduction de sa requête. Il y a lieu, en conséquence, de procéder au remboursement du montant de 220 euros indûment payé.

VIII. Dépersonnalisation

Dans sa requête, le requérant sollicite que son identité ne soit pas mentionnée lors de la publication de l'arrêt, conformément à l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État. Rien ne s'oppose à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité du requérant ne sera pas mentionnée.

Article 3.

Le requérant supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 400 euros, les deux contributions de 20 euros et l'indemnité de procédure de 840 euros, accordée à la partie adverse.

Article 4.

Le montant de 220 euros indûment versé par le requérant lui sera remboursé par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 17 mars 2023, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

présidente du Conseil d'État,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht