

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LA PRÉSIDENTE DE LA XV^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 261.730 du 12 décembre 2024

A. 238.550/XV-5361

En cause : **U.U.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Vincent WYART, avocat,
 avenue d'Italie, 43
 1050 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
la ministre de l'Intérieur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 24 février 2023, le requérant demande, d'une part, l'annulation de la décision de la partie adverse du 22 décembre 2022 de retirer sa carte d'identification d'agent de gardiennage et, d'autre part, la suspension de l'exécution de cette même décision.

II. Procédure

Par un arrêt n° 257.555 du 6 octobre 2023, le Conseil d'État a réputé non accomplie la demande de suspension et a ordonné que la procédure en annulation soit poursuivie.

Par un courrier du 23 novembre 2023, le requérant a sollicité la poursuite de la procédure.

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 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par un courrier du 6 mai 2024, la partie adverse a informé le Conseil d'État du retrait de la décision attaquée.

Le requérant a introduit une demande d'indemnité réparatrice par un courrier recommandé du 5 août 2024.

Par une ordonnance du 8 juillet 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 17 septembre 2024.

M^{me} Élisabeth Willemart, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

M^e Christophe Lépinos, *loco* M^e Vincent Wyart, avocat, comparaisant pour le requérant, et M^{mes} Nathalie Puissant et Stéphanie Thiry, juristes, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoît Cuvelier, 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. Les faits

1. Le requérant a donné son consentement à la réalisation d'une enquête sur les conditions de sécurité les 17 mars 2008, 12 octobre 2016 et 12 juillet 2017.

2. Le 23 avril 2021, une enquête relative aux conditions de sécurité est initiée.

3. Le 7 mai 2021, les démarches nécessaires sont entreprises auprès du Parquet du Procureur du Roi de Bruxelles. Un courrier électronique de rappel est adressé à ce dernier le 31 août 2021.

4. Par un courrier électronique du 15 mars 2022, le Parquet du Procureur du Roi de Bruxelles adresse une réponse succincte aux interrogations de la partie adverse.

5. Par un courrier portant la même date, le parquet informe la partie adverse que l'affaire sur laquelle la partie adverse demandait spécifiquement des informations fait l'objet d'un renvoi en correctionnelle et est remise à l'audience du tribunal correctionnel du 22 juin 2022.

6. Par un courrier électronique du 22 mars 2022, des informations complémentaires sont sollicitées auprès du Parquet du Procureur du Roi de Bruxelles.

Ce dernier répond par un courrier électronique du 23 mars 2022.

7. Par un courriel du 25 mai 2022, le requérant demande aux services de la partie adverse si l'enquête sur les conditions de sécurité est toujours en cours.

Ces services lui confirment qu'une telle enquête est effectivement toujours en cours par un courriel du 30 mai 2022.

8. Par un courrier électronique du 14 juillet 2022, les services de la partie adverse interrogent le Parquet du Procureur du Roi de Bruxelles pour savoir si un jugement a été rendu dans l'affaire visant le requérant.

Divers courriers électroniques sont échangés le même jour. Il en ressort qu'un jugement a été rendu et que les prévenus concernés, dont le requérant, ont fait appel. Les services de la partie adverse demandent s'il serait possible « d'avoir un résumé circonstancié des faits reprochés [au requérant] et/ou un avis du magistrat en charge du dossier quant à la capacité de l'intéressé de continuer à exercer des activités de gardiennage ».

9. Par un courrier du 27 juillet 2022, le Parquet du Procureur du Roi de Bruxelles communique aux services de la partie adverse le jugement du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles du 28 juin 2022 condamnant – avec sursis – le requérant à une peine d'emprisonnement de 6 mois et à une amende de 800 euros. Le courrier se lit notamment comme suit :

« Vous trouverez ci-joint la copie du jugement, qui n'est pas définitif puisqu'un appel est pendant.

Quant à l'avis, il est évident que si les faits sont avérés suite à l'arrêt de la cour d'appel, ils sont de nature à démontrer que l'intéressé n'est plus apte à exercer des activités de gardiennage ».

10. L'extrait du casier judiciaire central du 27 juillet 2022 renseigne une série d'antécédents judiciaires à charge du requérant.

11. Le rapport d'enquête sur les conditions de sécurité est établi le 27 juillet 2022.

12. Le même jour, la commission d'enquête sur les conditions de sécurité donne un avis défavorable et estime qu'une procédure de rétention ou de retrait de la carte d'identification doit être initiée.

13. Le 12 août 2022, à la demande des services de la partie adverse, la direction Contrôle Sécurité privée communique au service compétent un autre procès-verbal concernant le requérant.

14. Par un courrier recommandé du 25 août 2022, envoyé le lendemain, la partie adverse informe le requérant qu'il est envisagé de lui retirer sa carte d'identification d'agent de gardiennage. Une série de procès-verbaux le concernant sont résumés et le casier judiciaire reproduit. Le requérant est informé de son droit de consulter le dossier administratif, de la possibilité qui lui est offerte de faire valoir ses moyens de défense, du fait qu'il sera convoqué pour une audition et de la possibilité de se faire assister ou représenter par un avocat.

15. Le 14 septembre 2022, l'envoi recommandé du 25 août 2022 est restitué par Bpost aux services de la partie adverse.

16. Par un courrier recommandé du 29 septembre 2022, envoyé le 30, le requérant est convoqué à une audition le 8 novembre 2022, concernant la procédure de retrait en cours. La convocation est renvoyée par Bpost aux services de la partie adverse avec la mention « non réclamé » le 19 octobre 2022.

17. Les services de la partie adverse, s'étant aperçus que le courrier du 25 août 2022 avait été envoyé à la précédente adresse du requérant, ce courrier est renvoyé, par un envoi recommandé du 26 octobre 2022, posté le 27, à sa nouvelle adresse.

18. Le 8 novembre 2022, le requérant ne s'étant pas présenté à son audition, un procès-verbal de carence est dressé. Ce procès-verbal lui est adressé par un envoi recommandé du 9 novembre 2022, posté le 10.

19. Le 1^{er} décembre 2022, le requérant prend contact par courriel avec les services de la partie adverse.

À la suite de divers échanges, une audition est organisée le 8 décembre 2022.

20. Le 8 décembre 2022, le requérant est entendu par les services de la partie adverse dans le cadre de la procédure de retrait de sa carte d'identification d'agent de gardiennage.

21. Le 23 décembre 2022, la partie adverse prend la décision suivante (les notes infrapaginales ont été omises) :

« [...]

La présente décision se base sur le rapport, les jugements et les procès-verbaux repris ci-dessous :

* PV [...] joint au PV [...] – Résumé sur base du jugement du Tribunal de première instance, rendu le 28 juin 2022

[Le requérant] est prévenu de :

A. Coups et blessures volontaires ayant causé une maladie ou une incapacité de travail n'excédant pas 4 mois, à 1050 Ixelles, le 2 mars 2019 au préjudice de J.M.

B. Coups et blessures volontaires, à 1050 Ixelles, le 2 mars 2019, au préjudice de N.A.

Relation des faits reprise dans le jugement : [...]

[...]

[Le requérant] a été condamné à une peine d'emprisonnement de 6 mois avec sursis pendant 3 ans et à une amende de 800 € (100 x 8). Un appel a été interjeté.

* Casier judiciaire : 19 condamnations de roulage

[...]

Pour la présente décision, je ne tiendrai pas compte des faits repris dans [cinq autres procès-verbaux]. Je tiens toutefois à relever qu'à chaque fois, même si le comportement agressif du tiers est avéré, la situation problématique à laquelle vous êtes confronté aboutit à une bagarre. Cela reste interpellant même si les infractions de coups et blessures volontaires ne sont pas, en elles-mêmes, suffisamment établies.

Pour la présente décision, je retiendrai les éléments suivants :

1] En ce qui concerne les faits de coups et blessures volontaires : Jugement du TPI de Bruxelles, rendu le 28/06/2022

1° Tout d'abord, le Tribunal de première instance de Bruxelles a considéré les faits établis pour les raisons reprises ci-dessus. Le Tribunal a estimé qu'il n'y avait pas de légitime défense eu égard à la différence de taille entre vous et le

client et à la circonstance que vous ayez pourchassé celui-ci dans la rue. Vous avez été condamné à une peine d'emprisonnement de 6 mois avec sursis pour une durée de 3 ans et à une amende de 800 euros.

Vous avez intenté appel contre cette décision. Pour cette raison, cette condamnation correctionnelle ne peut justifier un retrait automatique de votre carte d'identification sur base de l'article 61, 1°, de la loi du 2 octobre 2017 règlementant la sécurité privée et particulière. Toutefois, au-delà de l'exigence d'absence de condamnations correctionnelles et criminelles, vous devez également répondre aux conditions de sécurité, fixées par l'article 61, 6°, de la même loi, qui renvoie au profil fixé à l'article 64. Pour ce faire, je peux prendre en considération ce jugement en l'état actuel de la procédure judiciaire, au même titre qu'un procès-verbal classé sans suite ou des faits pour lesquels une personne obtient la suspension du prononcé.

2° Lors de votre audition par un membre de l'administration, vous reconnaissez avoir repoussé à deux reprises N.A. mais vous expliquez que "je n'ai rien à me reprocher. J'ai expliqué à la police et au tribunal mais, malheureusement, le juge n'a pas voulu me croire. On était en fermeture de l'établissement, mon collègue est entré pour faire sortir les clients. Une jeune fille me demande pour rentrer pour aller chercher sa copine, je la laisse entrer. Ensuite, le garçon arrive et il est agressif et alcoolisé. Il demande aussi pour rentrer. Je n'ai pas voulu le laisser rentrer car je lui ai expliqué que c'était sortie définitive. Il n'a pas voulu entendre ça, il m'a empoigné au niveau du cou. Je l'ai repoussé une première fois mais il ne s'est pas calmé et puis je l'ai repoussé une deuxième fois et il est tombé. Il y a eu une autre bagarre devant l'établissement, près de l'arrêt de bus. C'était devant l'établissement, je ne l'ai pas suivi dans la rue. Je suis resté dans le sas [...]. J'ai eu un instinct de défense car il m'a agressé. Ils étaient alcoolisés. On est des êtres humains, à partir du moment où il y a une action, il y a réaction, on se défend. Je reconnais quand je suis [en] tort, mais là, pas du tout. Si je n'étais pas un bon agent, je ne serais pas resté 5 ans dans l'établissement. Cela démontre quand même que je sais gérer les conflits. Ça fait plus de 20 ans que je fais du gardiennage".

Néanmoins, même si vous niez avoir poursuivi N.A. dans la rue et expliquez avoir repoussé uniquement car celui-ci vous agressait, je dois aussi examiner les éléments du dossier administratif pour la présente décision. En l'occurrence, le jugement du Tribunal repris ci-dessus. Le juge pénal a pu, lui, prendre connaissance de l'entière du dossier de manière approfondie (en ce compris les images des caméras de vidéosurveillance) et, à l'examen de celui-ci, a estimé que les faits de coups et blessures étaient établis et a constaté l'absence de légitime défense dans votre chef.

D'une part, il ressort de l'analyse des images des caméras de surveillance que vous avez porté un coup ou, à tout le moins, repoussé fortement N.A., geste ayant le même effet qu'un coup. En l'occurrence, comme exposé ci-dessus, la légitime défense n'a pas été retenue dans votre chef.

D'autre part, et comme votre coprévenu l'a déclaré devant le juge d'instruction, "lorsque quelqu'un est violent, la seule chose à faire est de fermer la porte et d'appeler la police", ce que vous n'avez pas fait. Au contraire, selon le tribunal, vous avez suivi N.A. dans la rue et vous vous êtes mêlé à une bagarre alors que vous voyiez que les plaignants se faisaient déjà violemment frapper par des tiers. Vous aurez dû faire appel à la police.

Et, enfin, comme le tribunal l'a considéré, "à supposer même que N.A. soit l'auteur du premier coup, il y a lieu de relever que tout est parti du fait que le prévenu [le requérant] avait refusé de laisser les plaignants revenir dans la boîte

au prétexte que l'établissement devait fermer, alors que le prévenu [S.] a répondu devant le juge d'instruction à la question de savoir s'il y avait eu un moment où ils empêchaient les gens d'entrer ce soir-là, "nous n'avons pas eu de consignes parce que le café s'est vidé très vite".

Ensuite, quant au fait de coups et blessures volontaires envers le second plaignant, J.M., le tribunal estime que, "à supposer qu'il n'ait pas lui-même frappé J.M., coauteur des coups subis par ce dernier, car il a, par sa présence active, clairement renforcé la conviction d'agir des autres agresseurs (...) alors qu'il aurait dû intervenir pour faire cesser ce qui se passait". Ceci est également une deuxième indication que vous n'avez pas adopté le comportement qui était attendu de vous comme agent de gardiennage.

3° Il me paraît utile de rappeler que l'État belge, en tant qu'autorité de police administrative, est investi d'un devoir général de prudence sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil. Cette obligation implique d'exercer ses pouvoirs de police administrative, dont celui conféré par la législation en matière de sécurité privée, comme toute autorité normalement prudente et diligente, placée dans les mêmes circonstances et, notamment, de prendre les mesures nécessaires pour prévenir où limiter les risques et d'anticiper les conséquences négatives prévisibles.

De même, comme exposé ci-dessus, il en va de la responsabilité de l'autorité administrative de veiller à ce que seules les personnes répondant au profil requis exercent les activités relevant du secteur de la sécurité privée et particulière. Le législateur a voulu que, "grâce au contrôle proactif sous la forme de systèmes d'autorisation et de cartes d'identification pour le personnel, et aussi par un contrôle réactif quant à l'application de la loi, le gouvernement vise à garantir la fiabilité et la qualité des services et le respect de l'État de droit". C'est dans le cadre de cet objectif que ladite loi a prévu la vérification des conditions de sécurité et l'exigence d'un profil adéquat, tel que visé par l'article 64 de la loi.

Le Conseil d'État a notamment eu l'occasion de relever "qu'il incombe à l'autorité administrative de faire preuve de prudence dans la délivrance des cartes d'identification pour éviter que celles-ci ne soient utilisées par des personnes dont le comportement s'avérerait gravement inapproprié".

En effet, les activités de gardiennage sont, par nature, sensibles et délicates – encore plus lorsqu'elles sont exercées en milieux de sortie et lors d'événements – et doivent être exercées par des personnes disposant de toutes les caractéristiques requises. Or, eu égard aux éléments susmentionnés, je peux émettre des doutes quant au fait que vous disposez des caractéristiques requises et des garanties de fiabilité nécessaires pour l'exercice de ces missions, quelles qu'elles soient.

4° Je vous rappelle ensuite qu'il est attendu de l'agent de gardiennage qu'il fasse preuve d'intégrité (article 64, 2°, de la loi) et qu'il respecte les droits fondamentaux de ses concitoyens, en ce compris leur intégrité physique (article 64, 1°, de la loi). L'on attend également de l'agent de gardiennage qu'il dispose de la capacité de faire face à un comportement agressif de tiers et qu'il résolve de manière pacifique les situations auxquelles il est confronté (article 64, 3°, de la loi). L'on attend d'une personne intègre qu'elle agisse adéquatement eu égard aux règles en vigueur et à ses responsabilités. Ces deux caractéristiques sont essentielles dans le chef d'un agent de gardiennage, d'autant plus pour des activités de gardiennage en "milieu de sortie" pour lesquelles vous êtes également autorisé. En effet, il s'agit de milieux fréquentés par un public qui vient pour faire la fête et parfois s'y enivrer, ce qui peut influencer sur le comportement de ces personnes et les rendre plus vulnérables.

5° Au même titre que le Tribunal, j'estime que les faits sont établis et qu'ils sont problématiques dans le chef d'un agent de gardiennage. Il ressort de l'exposé des faits repris dans le jugement que vous n'avez pas agi de manière intègre en ce que, d'une part, vous n'avez pas respecté les législations en vigueur et, d'autre part, vous n'avez pas agi conformément à ce qui était attendu de vous comme agent de gardiennage en fonction au moment des faits. Vous avez en effet porté atteinte à l'intégrité physique des plaignants et n'avez pas su faire face de manière pacifique à la situation à laquelle vous étiez confronté.

En effet, il est attendu en toute situation, de l'agent de gardiennage qu'il porte assistance et secours ou, en tout état de cause, qu'il recoure aux services de police lorsqu'il constate un comportement problématique, voire délictuel. Sachez que le secteur de la sécurité privée et particulière vise à s'inscrire dans une répartition intégrée des rôles avec d'autres acteurs de la sécurité, en particulier la sécurité publique. À ce titre, tout citoyen doit pouvoir avoir confiance dans les services offerts par ce secteur. Ceci est d'autant plus attendu de l'agent gardiennage qui exerce en "milieux de sortie" ou lors d'événements. En l'espèce, j'estime que vous n'avez pas agi conformément à ce qui était attendu de vous pour les raisons exposées précédemment.

6° Pour conclure, j'estime que ces faits sont récents, graves et pertinents pour être pris en considération dans l'appréciation de votre satisfaction au profil requis. En effet, il permet, en l'état actuel des choses, de douter à suffisance de votre fiabilité et de la confiance qui peut être placée en vous pour l'exercice d'activité de gardiennage et constituent une contre-indication au profit requis et ce même malgré votre ancienneté dans le secteur du gardiennage. En effet, votre ancienneté dans le secteur et dans un certain établissement [...] ne préjuge pas de votre satisfaction constante au profit requis. À ce sujet, je tiens à relever que vous avez déjà fait l'objet de plusieurs enquêtes sur les conditions de sécurité et que plusieurs décisions favorables ont été rendues. Malgré les chances qui vous ont été données par ces décisions, vous avez persévéré dans un comportement problématique.

Je porte à votre attention que l'article 63 de la loi du 2 octobre 2017 précitée prévoit deux possibilités de révision, la décision constatant que vous ne répondez pas au profil fixé à l'article 61, 6°, de la loi. Vu que vous avez interjeté appel contre votre condamnation, celle-ci n'est pas coulée en force de chose jugée. Selon l'issue de la procédure devant la cour d'appel, il sera éventuellement possible de procéder à la révision de la présente décision sur base de l'article 63, 1°, de la loi. Toujours étant, et comme le tribunal l'a également relevé, il subsiste un nombre très important et problématique de condamnations de police pour des faits de roulage.

2] En ce qui concerne les condamnations pour infractions à la réglementation de la circulation routière

[...]

Pour conclure, eu égard aux différents éléments repris ci-dessus, j'estime que vous ne répondez plus au profil requis de l'agent de gardiennage et ce, à plusieurs niveaux.

Vous avez manqué d'intégrité (article 64, 2° de la loi) en ne respectant pas les législations en vigueur – aussi bien celles relatives aux coups et blessures volontaires que celles réglementant la circulation routière – et vous n'avez pas non plus agi adéquatement eu égard aux responsabilités qui vous étaient confiées comme agent de gardiennage. Vous avez également porté atteinte à l'intégrité physique de vos concitoyens (article 64, 1°, de la loi). Enfin, il ressort des faits de

coups et blessures volontaires susmentionnés que vous ne disposez pas de la capacité à vous maîtriser face à un comportement agressif de tiers et à gérer pacifiquement les situations problématiques et/ou conflictuelles auxquelles vous êtes confronté (article 64, 3°, de la loi).

Je tiens à souligner que vous avez suivi et réussi la formation de base d'agent de gardiennage en 2000 et que vous êtes dans le secteur depuis 2002. Dès lors, vous ne pouviez ignorer qu'un tel comportement agressif et non respectueux des règles réglementant la police de la circulation routière n'était pas celui attendu d'un agent de gardiennage.

Je tiens enfin à souligner que vous avez déjà fait l'objet de quatre enquêtes sur les conditions de sécurité et que, malgré les décisions favorables de l'administration, vous avez persévéré dans un comportement non respectueux des législations en vigueur en Belgique. Ceci me conforte dans ma décision que vous ne répondez plus aux conditions de sécurité et qu'il doit être procédé au retrait de votre carte d'identification d'agent de gardiennage.

Conformément aux motifs exposés dans la présente, je constate que vous ne répondez plus au profil fixé à l'article 64 et que vous ne respectez pas la condition fixée à l'article 61, 6°, de la loi précitée. En conséquence de quoi, conformément à l'article 85 de la loi du 2 octobre 2017 précitée, j'estime qu'il doit être procédé au retrait de votre carte d'identification [...], délivrée à l'entreprise de gardiennage Team Security.

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué. Le requérant en est informé par un envoi recommandé du 23 décembre 2022.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que le moyen unique est fondé, en sa première branche.

V. Retrait de l'acte attaqué

Par une décision du 3 mai 2024, soit postérieurement au dépôt du rapport, la partie adverse a retiré l'acte attaqué.

La motivation de cette décision se lit comme suit :

« Je fais suite à votre courrier recommandé du 2 mai 2024 qui vous a été adressé [...]. Une erreur de date a été constatée. Le présent courrier remplace donc celui du 2 mai 2024.

Par courrier recommandé du 23 décembre 2022, vous étiez informé qu'il était procédé au retrait de votre carte d'identification [...] délivrée à l'entreprise de gardiennage Team Security car il était constaté que vous ne répondiez plus aux

conditions de sécurité visées à l'article 61, 6°, de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière.

Cette décision s'appuyait sur les condamnations de roulage figurant dans l'extrait de casier judiciaire ainsi que sur les faits repris dans le jugement du Tribunal de première instance de Bruxelles du 28 juin 2022 [...]. Vous aviez introduit un recours en appel contre ce jugement.

Vous avez introduit un recours en suspension et en annulation auprès du Conseil d'État contre la décision du 23 décembre 2022, par requête du 24 février 2023.

Dans son arrêt 257.555 du 6 octobre 2023, le Conseil d'État a décidé que la demande de suspension était réputée non accomplie.

La procédure relative au recours en annulation est toujours en cours. Durant cette procédure, il est apparu que vous avez été acquitté par la Cour d'appel de Bruxelles, dans un arrêt du 7 février 2024, pour les faits repris dans le PV [...].

Comme indiqué dans la décision du 23 décembre 2022, l'article 63 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière prévoit que "La condition mentionnée à l'article 61, 6°, est remplie si, après qu'il soit constaté que l'intéressé ne répond pas aux conditions de sécurité, soit :

1° les autorités judiciaires déclarent que les faits sur lesquels la décision est basée ne sont pas établis,

2° le ministre de l'Intérieur a revu sa décision constatant que l'intéressé ne répondait pas aux conditions de sécurité, parce que l'intéressé a apporté de nouveaux éléments desquels il apparaît que les faits allégués sur lesquels la décision est basée ne sont pas établis".

Étant donné que les faits pour lesquels vous avez été acquitté ne constituaient pas le seul motif de retrait de votre carte d'identification, l'article 63, 1° ne trouve pas à s'appliquer.

Il est toutefois évident qu'il doit, au vu du nouvel élément que constitue votre acquittement dans le dossier [...], être procédé à un nouvel examen de votre dossier afin de déterminer si vous répondez à l'heure actuelle aux conditions de sécurité visées à l'article 61, 6°, de la loi précitée ou pas.

Par conséquent, je vous informe par la présente que je retire ma décision du 23 décembre 2022.

J'attire toutefois votre attention sur le fait que, d'une part, la carte d'identification [...] visée par la décision susmentionnée est arrivée à expiration le 18 décembre 2023 et que, d'autre part, l'entreprise de gardiennage Team Security n'est plus autorisée depuis le 16 juin 2023 (publication au *Moniteur belge* le 3 août 2023). Cette entreprise a réintroduit une nouvelle demande d'autorisation en date du 8 août 2023. Si cette entreprise obtient une nouvelle autorisation comme entreprise de gardiennage, elle pourra, le cas échéant, introduire une nouvelle demande de carte d'identification pour vous. Il n'y a donc pas lieu de restituer cette carte d'identification. Par ailleurs, cette carte d'identification [...] n'a jamais été restituée à l'administration. Si celle-ci est toujours en votre possession, je vous joins [de] la restituer à l'administration, dans les plus brefs délais.

En revanche, je vous informe que l'entreprise de gardiennage European Private Security a introduit une demande de carte d'identification pour vous en date du 22 septembre 2023. Cependant, une nouvelle enquête sur les conditions de sécurité a été demandée car, lors du réexamen de votre dossier, un nouveau dossier judiciaire qui n'était jusqu'à présent pas ressorti de l'enquête sur les

conditions de sécurité est apparu. Conformément à l'article 78, alinéa 1^{er}, de la loi du 2 octobre 2017, précitée, la carte d'identification ne peut être délivrée tant que l'enquête sur les conditions de sécurité est en cours.

Le rapport d'enquête des services de police doit dès lors être complété. Dès que nous aurons reçu le rapport d'enquête actualisé, vous serez informé du nouvel avis de la "Commission enquêtes sur les conditions de sécurité" et de la décision prise quant à votre dossier.

S'il est jugé que vous répondez aux conditions de sécurité, vous en serez informé ainsi que l'entreprise de gardiennage qui a introduit une demande de carte d'identification pour vous.

S'il est par contre envisagé de considérer que vous ne répondez toujours pas aux conditions de sécurité, pour d'autres motifs que ceux figurant dans la décision du 23 décembre 2022, vous aurez la possibilité de consulter votre dossier administratif et de rendre des moyens de défense au sujet des faits révélés dans ce nouveau rapport.

[...] ».

Par son arrêt n° 244.015 du 22 mars 2019, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif a rappelé que l'intérêt au recours requis par l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État devait exister non seulement au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats. Elle juge, à cet égard, que l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice au cours de la procédure d'annulation ne peut pas empêcher le rejet de la requête en annulation par le Conseil d'État si la partie requérante a effectivement perdu, en cours d'instance, son intérêt à l'annulation qu'elle poursuivait.

Cependant, par ce même arrêt, l'assemblée générale a également jugé que l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice entraîne, le cas échéant, pour le Conseil d'État – si tant est que le recours en annulation était initialement recevable et que la perte de l'intérêt ne résulte pas d'un acte que la partie requérante aurait elle-même accompli ou négligé d'accomplir et qui puisse lui être personnellement reproché – l'obligation d'examiner les moyens et de constater éventuellement l'illégalité de la décision attaquée pour autant que cela soit nécessaire pour statuer sur la demande d'indemnité réparatrice. Ainsi, au point 16 de l'arrêt, l'assemblée générale affirme qu'une partie requérante, dont l'intérêt à la procédure a évolué, en l'absence de tout manquement de sa part, d'un intérêt à l'annulation au seul intérêt visant à entendre déclarer illégale la décision attaquée, et ce en vue d'obtenir une indemnité, peut, par la voie de l'article 11bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État, obtenir de ce dernier qu'il procède néanmoins à une appréciation des moyens qu'elle invoquait dans le cadre de son recours en annulation.

De jurisprudence constante, cette possibilité est étendue à l'hypothèse du retrait de l'acte attaqué.

En l'espèce, le requérant a introduit une demande d'indemnité réparatrice avant la clôture des débats de sorte qu'il y a lieu d'examiner le moyen unique, dans la mesure où cet examen est nécessaire pour statuer sur cette demande.

VI. Le moyen unique

Le requérant prend un moyen unique « de la violation des articles 61, 64 et 85 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière [ci-après : “la loi du 2 octobre 2017”], des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, des principes généraux de la présomption d'innocence, de bonne administration et d'équitable procédure, de motivation adéquate, de proportionnalité et du raisonnable et de l'excès de pouvoir ».

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête

Dans une première branche, le requérant reproche à la partie adverse de se fonder sur des faits dont il est question dans un jugement non définitif, frappé d'appel – en l'occurrence celui de la 54^e chambre correctionnelle du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles du 28 juin 2022 – pour justifier le retrait de sa carte d'identification.

Il estime que lorsqu'une procédure pénale est engagée contre un agent de gardiennage, l'autorité est tenue de veiller à ne pas mettre à mal le principe général de la présomption d'innocence. Il fait état de ce qu'il a interjeté appel contre le jugement correctionnel précité. Il estime que l'autorité devait attendre l'issue de la procédure pénale relative aux faits dont la cour d'appel était saisie pour envisager le retrait de sa carte d'identification d'agent de gardiennage eu égard à ces mêmes faits, qu'il conteste avoir commis. S'agissant de ceux-ci, il relève notamment en ce sens qu'à aucun moment, il n'a été aperçu en train de porter des coups et qu'il a tout au plus été vu en train de repousser un des plaignants dans un contexte de légitime défense.

Il écrit que, dans la mesure où la prévention de coups et blessures volontaires ne serait plus retenue à son encontre, rien n'indique que la partie adverse

aurait pris une décision identique ; et qu'il en va d'autant plus ainsi, selon lui, qu'il a fait l'objet de plusieurs enquêtes sur les conditions de sécurité et que plusieurs décisions favorables ont été prises le concernant.

Dans une seconde branche, il fait valoir, en substance, que les condamnations pour des faits de roulage qui lui sont reprochées ne justifient pas davantage la décision querellée.

Il rappelle que, sauf circonstances particulières, l'existence de telles condamnations ne peut justifier le retrait d'une carte d'identification. Il souligne que ces condamnations sont anciennes, la plupart datant d'avant 2012. Il relève que s'il a fait l'objet de condamnations plus récentes, en 2021, ces dernières ne permettent pas de conclure qu'il ne pourrait plus faire face aux responsabilités qui lui sont confiées en tant qu'agent de gardiennage. Il estime qu'il appartenait à la partie adverse d'exposer en quoi concrètement, compte tenu des condamnations précitées, il serait inapproprié qu'il continue à travailler dans le secteur de la sécurité privée. Il précise que les infractions de roulage qu'il a commises sont totalement étrangères à son métier d'agent de gardiennage. Il ajoute que, s'agissant en particulier du délit de fuite qu'il a commis, à supposer qu'il puisse constituer une contre-indication aux caractéristiques du profil « respect des droits des concitoyens » et « intégrité », cette seule « contre-indication » ne pourrait, à elle seule, justifier le retrait pur et simple d'une carte d'identification qu'il possède depuis 21 ans, justifiée notamment par la réussite de quatre formations. Il conclut que la décision de retrait est disproportionnée par rapport aux circonstances de l'espèce, et qu'elle n'est donc pas raisonnablement motivée.

VI.1.2. Le mémoire en réponse

À la première branche, la partie adverse répond qu'un arrêt d'appel qui réformerait le jugement du 28 juin 2022 n'aurait pas l'impact que lui prête le requérant. Elle relève qu'un tel arrêt n'aurait éventuellement un tel impact que si la décision attaquée avait été prise sur la base de l'article 61, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 2 octobre 2017, ce qui n'est pas le cas. Elle rappelle que la décision attaquée est fondée sur l'article 61, alinéa 1^{er}, 6^o, ainsi que sur l'article 64 de cette même loi. Elle se réfère ensuite à l'arrêt n° 253.745 du 13 mai 2022.

Elle confirme avoir bien pris en compte le fait qu'un appel était interjeté contre le jugement du 28 juin 2022 et expose que les termes de la décision attaquée le démontrent. Elle estime qu'elle disposait de suffisamment d'éléments pour apprécier concrètement le comportement qu'a eu le requérant lors de la soirée du 2

mars 2019. Elle écrit qu'il ressort de son procès-verbal d'audition ainsi que du jugement correctionnel précité que le requérant a, lors de cette soirée, porté atteinte à l'intégrité physique d'une personne. Elle ajoute que la présence du requérant lors de la bagarre en question n'est pas non plus contestable puisque celle-ci a été reconnue par le requérant lors de son audition dans le cadre de l'instruction judiciaire. Elle estime qu'il n'est pas contestable que le requérant a porté atteinte à l'intégrité physique d'un tiers et qu'il s'est trouvé à proximité immédiate d'une bagarre sans adopter un comportement approprié. Elle estime que ces faits pouvaient légitimement être pris en compte. Elle ne perçoit pas en quoi elle aurait commis une erreur manifeste en adoptant la décision attaquée. Elle conclut que vu qu'elle disposait de tous les éléments nécessaires pour pouvoir exercer son pouvoir d'appréciation concernant les faits survenus le 2 mars 2019, elle pouvait bien adopter l'acte attaqué sans attendre l'arrêt de la cour d'appel ; cela d'autant plus que les faits reprochés au requérant sont graves et ont été commis dans le cadre de l'exercice de la fonction d'agent de gardiennage.

À la seconde branche, la partie adverse répond que le requérant se trompe de base légale quant à la prise en considération des faits en cause, les diverses infractions routières ayant été examinées à la lumière de l'article 61, alinéa 1^{er}, 6° – et non 1° – de la loi du 2 octobre 2017. Elle rappelle que l'exception relative aux infractions de roulage visée à l'article 61, alinéa 1^{er}, 1° a un objectif spécifique, que soulignent les travaux préparatoires. Elle observe que les considérations qui ont poussé le législateur à adopter l'exception visée à l'alinéa 1^{er}, 1°, de l'article 61, ne s'appliquent pas à l'alinéa 1^{er}, 6° de la même disposition. Elle explique que si le législateur a voulu empêcher une exclusion automatique de travailleurs dans le secteur du gardiennage à la suite d'infractions à la réglementation sur la circulation routière, rien n'empêche l'administration de prendre par ailleurs en compte lesdits faits dans le cadre du large pouvoir d'appréciation qui lui est accordé par l'article 61, alinéa 1^{er}, 6°.

Elle relève encore que si, par le passé, les infractions commises par le requérant n'avaient pas fait obstacle à la délivrance de précédentes cartes d'identification d'agent de gardiennage, les nouveaux faits révélés par la dernière enquête de sécurité l'ont amené à réévaluer la situation dans son ensemble. Elle relève que ce dernier examen a mis en lumière une situation problématique récurrente, révélateur d'un manquement d'intégrité au sens de l'article 64, 2°, de la loi du 2 octobre 2017. Elle estime que le requérant tente, par une division en deux branches du moyen, d'occulter le fait que c'est la combinaison des faits dont il est question dans l'acte attaqué qui a abouti à son adoption. Elle écrit qu'il lui appartenait, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir d'appréciation, d'examiner

séparément la question du comportement du requérant lors de la soirée du 2 mars 2019 et des infractions routières et ensuite de faire une appréciation globale du dossier en se basant sur l'ensemble des faits retenus.

VI.1.3. Le mémoire en réplique

À l'appui de la première branche, le requérant réplique que le dossier en possession de la partie adverse ne permettait pas d'apprécier les faits avec suffisamment de certitude. Il rappelle qu'il existait une possibilité que le jugement soit réformé en appel, ce qui est arrivé le 7 février 2024. Il souligne que la cour a jugé qu'« un doute subsiste donc quant à l'imputabilité des faits [à son encontre], qui doit lui profiter ». Il estime qu'il découle de cet acquittement que le comportement qu'il a eu lors de la soirée du 2 mars 2019 n'est pas un élément de nature à soutenir une décision selon laquelle il ne satisfait pas au profil requis pour exercer la profession d'agent de gardiennage.

À l'appui de la seconde branche, le requérant rappelle la teneur de l'article 61, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 2 octobre 2017. Il relève qu'à la lecture des travaux préparatoires de cette disposition, l'exception est justifiée notamment par le fait que des condamnations en matière de roulage ne présentent généralement pas de risque pour la société dans le cadre de l'exercice d'activités dans le secteur de la sécurité privée. Au regard de cette justification générale, il considère que, sauf à rendre inopérante l'exception précitée, l'existence de condamnations en matière de roulage ne peut, en principe, pas justifier le retrait de la carte d'identification d'un agent de gardiennage au motif qu'il ne répondrait pas au profil requis. Il ajoute que si, dans le cadre de l'examen de la satisfaction de ce profil, la partie adverse dispose d'un pouvoir d'appréciation, il lui appartient néanmoins de motiver spécialement en quoi, d'une part, les infractions de roulage permettraient de conclure à l'existence d'un risque pour la société dans le cadre de l'exercice d'activités dans le secteur de la sécurité privée et, d'autre part, en raison de ces infractions, la sanction la plus sévère du retrait pur et simple de la carte se justifierait. Il relève qu'une telle motivation fait défaut.

Il justifie la subdivision du moyen en deux branches par le souci de faire preuve de clarté. Il souligne que, dans le cas d'une pluralité de motifs avancés dans un acte administratif, lorsque la partie adverse procède à un examen global du dossier et qu'un des deux motifs avancés est erroné, cet acte doit être annulé pour défaut de motivation suffisante.

VI.2. Examen

Les articles 61, alinéa 1^{er}, 6°, et 64, de la loi du 2 octobre 2017 disposent comme suit :

« Art. 61. Les personnes visées à l'article 60 doivent satisfaire aux conditions suivantes : [...]

6° satisfaire au profil, visé à l'article 64 ; [...] ».

« Art. 64. 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 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 se voit 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 ou moral pour évoluer dans ce secteur et exercer des missions orientées vers le maintien de l'ordre et la sécurité privée.

L'article 64 de la loi du 2 octobre 2017 permet la prise en compte de faits même non pénalement sanctionnés, les autorités judiciaires et administratives n'examinant 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 l'examen de la satisfaction à des conditions légales en vue de l'exercice d'une profession soumise à autorisation administrative.

La loi du 29 juillet 1991, précitée, impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit cette autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son

encontre. Pour être adéquate, cette motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise.

Le contrôle juridictionnel de la motivation d'un acte qui doit être motivé en la forme ne porte pas seulement sur l'existence d'une motivation. La motivation formelle doit être adéquate et le contrôle s'étend à cette adéquation, c'est-à-dire à l'exactitude, l'admissibilité et la pertinence des motifs. Dans l'exercice de ce contrôle, le Conseil d'État ne peut pas avoir égard à d'autres motifs que ceux exprimés dans l'acte.

En l'espèce, il ressort de la motivation formelle de l'acte attaqué que la partie adverse considère que le requérant ne répond pas au profil requis par l'article 64 précité car il a manqué d'intégrité, a porté physiquement atteinte à des concitoyens et ne dispose pas de la capacité à se maîtriser face à un comportement agressif. Les éléments qui l'ont menée à cette conclusion sont notamment les faits de coups et blessures volontaires qu'elle estime que le requérant a commis à Ixelles durant la soirée du 2 mars 2019, et pour lesquels ce dernier a été condamné par le Tribunal de première instance de Bruxelles en date du 28 juin 2022.

La partie adverse écrit en effet, à cet égard, ce qui suit dans la décision attaquée :

« Au même titre que le tribunal, [elle] estime que les faits sont établis et qu'ils sont problématiques dans le chef d'un agent de gardiennage. Il ressort de l'exposé des faits repris dans le jugement que vous n'avez pas agi de manière intègre en ce que, d'une part, vous n'avez pas respecté les législations en vigueur et, d'autre part, vous n'avez pas agi conformément à ce qui était attendu de vous comme agent de gardiennage en fonction au moment des faits. Vous avez en effet porté atteinte à l'intégrité physique des plaignants et n'avez pas su faire face de manière pacifique à la situation à laquelle vous étiez confronté ».

Le requérant a contesté auprès de la partie adverse mais également devant la Cour d'appel de Bruxelles, les faits de coups et blessures volontaires qui lui étaient reprochés.

Par son arrêt du 7 février 2024, cette juridiction a réformé le jugement correctionnel évoqué dans l'acte attaqué, dans les termes suivants :

« Préventions B et C en cause [du requérant]

Le premier juge ne peut être suivi en ce qu'il estime que ces préventions sont établies au-delà de tout doute raisonnable dans le chef [du requérant]. En effet, s'il est incontestable au regard de l'exploitation des images de vidéo-surveillance déjà mentionnées que plusieurs altercations ont eu lieu devant l'établissement [...] durant la nuit des faits, et que les plaignants [...] ont été blessés au cours de ces échauffourées, rien ne permet d'imputer avec un degré suffisant de certitude ces blessures au fait du prévenu.

Les plaignants ne sont pas ailleurs pas identifiés formellement sur les images, et il ressort de l'exploitation de celles-ci que plusieurs personnes, dont la plupart n'ont pas pu être identifiées, ont été impliquées dans les scènes de violences au cours desquelles [les plaignants] ont été blessés.

Les plaignants n'ont en outre pas donné suite à l'invitation des enquêteurs à se présenter au commissariat afin de visionner les images de vidéo-surveillance et de s'y identifier.

Un doute subsiste donc quant à l'imputabilité des faits au prévenu, qui doit lui profiter.

Les préventions B et C, déclarées établies par le premier juge, ne sont pas demeurées telles devant la cour ».

La cour d'appel a réformé le premier jugement entrepris « en toutes ses dispositions pénales » et a « acquitté [le requérant] du chef des préventions B et C reprises à sa charge ».

En estimant, dans l'acte attaqué, que les faits de coups et blessures intervenus le 2 mars 2019 et retenus à charge du requérant par le tribunal de première instance étaient établis, la partie adverse a donc exprimé une motivation inadéquate en fait, qui viole les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, dont se prévaut le requérant dans son moyen.

Ce constat suffit à justifier l'annulation de l'acte attaqué. La motivation de ce dernier ne permet en effet pas de considérer qu'en l'absence des faits de coups et blessures reprochés au requérant, l'autorité aurait pris une décision similaire. En tout état de cause, le Conseil d'État ne peut, sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si en l'absence d'un des motifs justifiant sa décision, la partie adverse aurait pris une position identique.

Le moyen unique, en sa première branche, est manifestement fondé.

Les conclusions du rapport peuvent donc être suivies, si ce n'est qu'il y a lieu, comme l'a proposé l'auditeur en son avis, de constater l'illégalité de l'acte et non de l'annuler.

VII. Demande d'indemnité réparatrice

Dès lors que la demande d'indemnité réparatrice a été introduite postérieurement à la requête en annulation et au dépôt du rapport, il y a lieu de rouvrir les débats sur cette demande et, par conséquent, d'inviter la partie adverse à déposer, dans les soixante jours de la notification du présent arrêt, le mémoire en réponse prévu à l'article 25/3, § 4, alinéa 1^{er}, du règlement général de procédure, et de poursuivre ensuite la procédure conformément à cette disposition.

VIII. Indemnité de procédure

Dans ses écrits de procédure, le requérant sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la requête en annulation.

Article 2.

Les débats sont rouverts sur la demande d'indemnité réparatrice.

Article 3.

À compter de la notification du présent arrêt, auquel sera jointe la demande d'indemnité réparatrice, la partie adverse dispose d'un délai de soixante jours pour déposer le mémoire en réponse prévu à l'article 25/3, § 4, alinéa 1^{er}, du règlement général de procédure.

Article 4.

La partie adverse supporte les dépens relatifs à la requête en annulation, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée au requérant.

Les dépens relatifs à la demande d'indemnité réparatrice sont réservés.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 12 décembre 2024, par la XV^e chambre
du Conseil d'État, composée de :

Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

conseillère d'État, présidente f.f.,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Élisabeth Willemart