

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

n° 262.178 du 30 janvier 2025

A. 243.196/XV-6103

En cause : **A. D.**,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Fanny LIGOT
 et Renaud MOLDERS-PIERRE, avocats,
 avenue du Luxembourg, 48
 4020 Liège,

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 8 octobre 2024, le requérant demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision définitive prise par la Direction Sécurité Privée du Service Public Fédéral Intérieur le 9 août 2024 concernant la décision de refus de [sa] carte d'identification » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

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

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

Par une ordonnance du 3 décembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 janvier 2025 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Antoine Herinckx, *loco* M^{es} Fanny Ligot et Renaud Molders-Pierre, 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 conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le requérant exerce la profession d'agent de gardiennage depuis 2018.

2. Le 3 août 2021, l'entreprise de gardiennage Protection Unit introduit une demande de carte d'identification pour le requérant (codes de fonction EXE 07 et EXE 10).

3. Une enquête de sécurité est ouverte le 25 janvier 2022 au sujet de cette demande.

4. Le 12 avril 2022, dans le cadre de cette enquête, la partie adverse sollicite du Procureur du Roi de Liège toutes les informations utiles au sujet d'un dossier ouvert à charge du requérant pour avoir été contacté en 2021 par un ami qui cherchait à se procurer une arme dans l'intention de l'utiliser à l'égard d'un tiers et lui avoir communiqué le nom d'une autre personne susceptible de fournir cette arme.

5. Le 9 mai 2022, la partie adverse sollicite du Procureur du Roi de Liège toutes les informations utiles au sujet d'un dossier portant sur un refus de porter un masque buccal en 2020, également ouvert à charge du requérant.

7. Le 8 juin 2023, le Procureur du Roi de Liège transmet à la partie adverse les informations relatives aux antécédents du requérant ainsi que la copie

d'une ordonnance de non-lieu prononcée le 7 février 2023 par la Chambre du conseil du tribunal de première instance de Liège, division Verviers pour les faits de 2021.

6. Le 17 août 2023, le Procureur du Roi de Liège transmet à la partie adverse la copie du dossier portant sur les faits de 2020.

7. Le 23 février 2024, le dossier répressif relatif à l'affaire de 2021 est communiqué à la partie adverse.

Le même jour, l'entreprise de gardiennage Aegis demande le renouvellement de la carte d'identification du requérant (codes EXE 03, EXE 07 et EXE 10).

8. Le 18 avril 2024, le Procureur du Roi de Liège transmet la copie d'une ordonnance prononcée par la Chambre du conseil du Tribunal de première instance de Liège qui a décidé, le 15 mars 2024, qu'il n'y avait pas lieu à poursuivre le requérant pour des faits de coups et blessures en raison de l'absence d'éléments objectifs permettant d'établir sa participation.

9. Le 22 avril 2024, un rapport d'enquête sur les conditions de sécurité est dressé par le fonctionnaire compétent et, le même jour, la Commission d'enquêtes sur les conditions de sécurité estime que le requérant ne satisfaisait plus au profil fixé par la loi.

10. Le 3 mai 2024, la partie adverse adresse un courrier recommandé au requérant afin de l'informer de l'avis rendu par la Commission. Il est également informé de la possibilité de prendre connaissance de son dossier administratif, d'en recevoir une copie et de faire connaître ses moyens de défense dans un délai de quarante jours.

11. Le 22 mai 2024, le conseil du requérant consulte le dossier administratif, de manière électronique, via l'envoi des pièces par courriel.

12. Le 29 mai 2024, le conseil du requérant fait parvenir à la partie adverse les moyens de défense de son client.

13. Le 4 juillet 2024, le requérant est entendu par la partie adverse.

14. Le 9 août 2024, la partie adverse décide que le requérant ne répond plus au profil fixé à l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité

privée et particulière (ci-après : « la loi du 2 octobre 2017 »), qu'il ne respecte plus la condition fixée à l'article 61, 6°, de la même loi et qu'en conséquence, la demande de carte d'identification faite par l'entreprise de gardiennage Protection Unit et celle de renouvellement de carte faite par l'entreprise de gardiennage Aegis sont refusées.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'un moyen sérieux dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris « du non-respect de la présomption d'innocence consacré[e] à l'article 6, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Le requérant conteste la décision de lui refuser la délivrance de cartes d'identification en se basant sur les dossiers pénaux invoqués à son encontre. Il fait valoir que ces dossiers ne justifient pas une telle mesure, notamment en raison des ordonnances de non-lieu rendues et de l'absence de charges suffisantes.

En ce qui concerne les faits de coups et blessures, il soutient qu'il n'a jamais porté de coups à la personne concernée, laquelle n'était pas un agent dépositaire de l'autorité mais un ouvrier de la société Voo. Il relève que la Chambre du conseil a pris, le 15 mars 2024, une ordonnance de non-lieu en raison de l'absence de charges suffisantes, conformément au réquisitoire du Procureur du Roi. Selon lui, aucun élément probant n'établit sa participation et le second inculpé dans cette affaire a confirmé qu'il n'a commis aucun acte violent. Il relève que la victime elle-même ne l'a pas reconnu lors de l'identification par photo. Il souligne également que les pièces du dossier répressif liées à cette inculpation ne lui ont pas été communiquées lors de la consultation de son dossier administratif.

En ce qui concerne la demande d'informations pour l'obtention d'une arme, il reconnaît avoir transmis, dans un contexte de précipitation et d'émoi, un contact à l'un de ses amis, qui était en détresse en raison des menaces graves proférées par l'ex-mari de sa sœur. Il précise avoir transmis un faux contact à son ami, sachant que la personne en question n'avait pas d'arme, pour apaiser la situation. Il indique qu'une perquisition à son domicile, la fouille de son véhicule et l'examen de ses effets personnels, ainsi que l'analyse des messages issus de son téléphone, n'ont révélé aucun élément en lien avec l'infraction reprochée. Il expose que, le 3 novembre 2022, le Procureur du Roi a requis un non-lieu en l'absence de charges suffisantes, et la Chambre du conseil a confirmé ce non-lieu dans une ordonnance du 7 février 2023. Il soutient que cette décision de non-lieu bénéficie de l'autorité de chose jugée, ce qui empêche de retenir une quelconque culpabilité dans son chef.

En ce qui concerne l'absence de masque buccal, il admet avoir temporairement abaissé son masque pour boire de l'eau alors qu'il travaillait comme agent de gardiennage à l'entrée d'un café le 29 août 2020, en pleine période de chaleur. Il expose que les faits ont donné lieu à une transaction pénale, qu'il s'engage à respecter à l'avenir les obligations relatives au port du masque et il souligne que cette infraction mineure ne saurait justifier une interdiction de continuer à exercer sa profession.

Il soutient que le principe de présomption d'innocence ne se limite pas aux procédures pénales pendantes, mais s'étend également aux décisions administratives et autres actes des autorités publiques intervenant après un abandon des poursuites, un acquittement ou le bénéfice du doute. Il s'appuie sur une jurisprudence constante, notamment de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de cassation, pour affirmer que les autorités publiques, y compris administratives, sont tenues de respecter la présomption d'innocence et de ne pas traiter une personne comme coupable d'une infraction tant qu'aucune décision judiciaire définitive n'a établi cette culpabilité. Il rappelle qu'une ordonnance de non-lieu ou un abandon des poursuites doit être pris en compte dans toute procédure ultérieure, qu'elle soit pénale ou non pénale. Il estime qu'en refusant de considérer l'autorité de chose jugée attachée aux ordonnances de non-lieu rendues à son profit, l'acte attaqué méconnaît la présomption d'innocence que la Cour de cassation a élevée au rang de principe général de droit, ce qui la rend impérative pour toutes les juridictions et autorités publiques. Il se réfère à plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (notamment *Allenet de Ribemont c. France*, 10 février 1995), qui établissent que la présomption d'innocence ne se limite pas au

cadre procédural pénal. Il fait valoir que toute déclaration ou décision d'une autorité publique traitant implicitement ou explicitement une personne comme coupable, alors qu'aucune condamnation définitive n'a été prononcée, constitue une violation de l'article 6, § 2, de la Convention précitée. Il cite également des arrêts du Conseil d'État qui confirment que la mention de procédures pénales sans charges suffisantes dans une décision administrative constitue une atteinte à la présomption d'innocence et qu'il est interdit de préjuger de la culpabilité d'un individu en se fondant sur des accusations pénales non établies ou abandonnées. Il reproche à la partie adverse l'absence de prise en considération des décisions judiciaires de non-lieu en sa faveur et de l'avoir implicitement considéré comme coupable en se fondant sur des dossiers pénaux clos ou des accusations sans fondement avéré. Selon lui, cette manière de procéder viole les garanties fondamentales prévues par l'article 6, § 2, de la Convention, qui imposent aux autorités publiques de respecter la présomption d'innocence et de s'abstenir de toute déclaration ou décision incompatible avec ce principe.

V.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 précitée, qu'en cas de non-respect des conditions fixées par cette loi, l'agent de gardiennage qui a déjà obtenu une carte d'identification peut se voir retirer celle-ci. Il a marqué par là sa volonté de protéger le secteur de la sécurité privée à l'égard de personnes ne présentant pas les garanties suffisantes au niveau professionnel et moral pour évoluer dans ce secteur et exercer des missions orientées vers le maintien de l'ordre et la sécurité privée.

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.

Selon la Cour européenne des droits de l'homme, il n'y a pas de violation de la présomption d'innocence, consacrée par l'article 6, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, si une juridiction administrative se limite à la constatation de faits matériels – même contestés par le requérant – résultant des pièces du dossier administratif qui sont librement et contradictoirement débattues, et qu'elle s'abstient d'en tirer quelque qualification pénale que ce soit. Elle souligne que, dans la mesure où les décisions de non-lieu rendues par les juridictions d'instruction ne sont pas revêtues de l'autorité de la chose jugée à l'égard des juridictions administratives, il appartient au juge administratif d'apprécier souverainement la matérialité des faits reprochés au requérant et l'adéquation de la sanction éventuellement prise par rapport à ceux-ci (Cour. eur. D.H., 13 septembre 2007, Moullet c. France, ECLI:CE:ECHR:2007:0913DEC002752104).

En l'espèce, la motivation de l'acte attaqué indique expressément qu'elle ne se fonde ni sur les faits relatifs à l'absence de masque buccal, qui ont donné lieu à une transaction, ni sur ceux relatifs à des coups et blessures, qui ont été classés sans suite en l'absence d'éléments objectifs concernant la participation du requérant.

Les seuls faits reprochés au requérant sont ceux relatifs à des informations données à un ami au sujet de la possibilité d'acquérir une arme en vue de l'utiliser à l'égard d'un tiers. La circonstance que le requérant a obtenu un non-lieu pour une prévention d'homicide en raison de l'absence d'actes préparatoires n'implique pas que l'autorité ne pouvait tenir compte de ces faits, pour lesquels le requérant est en aveu, dans le cadre de l'examen des conditions requises pour l'exercice de la profession d'agent de gardiennage.

Le premier moyen n'est pas sérieux.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le second moyen est pris « du non-respect des motivation[s] formelle[s] des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, du principe de proportionnalité et du principe du raisonnable ».

Le requérant reconnaît l'importance des exigences d'intégrité et de moralité prévues par la loi du 2 octobre 2017 mais fait valoir que l'acte attaqué repose sur une interprétation erronée et excessive des faits reprochés, ce qui compromet l'équilibre entre les impératifs de sécurité publique et ses droits fondamentaux à exercer sa profession. Il rappelle que, selon la jurisprudence du Conseil d'État, toute restriction à l'exercice d'une activité professionnelle doit être nécessaire, proportionnée et justifiée par des impératifs d'intérêt général. Il soutient qu'un manquement mineur ou isolé aux critères d'intégrité ne peut justifier une mesure aussi radicale qu'un refus de délivrance ou un retrait des cartes d'identification. Il estime que les faits reprochés sont isolés, non significatifs et dénués de gravité suffisante pour justifier une mesure d'interdiction professionnelle. Il souligne que son casier judiciaire est vierge, qu'il dispose d'un certificat de bonne vie et mœurs et que ses années d'expérience en tant qu'agent de gardiennage n'ont donné lieu à aucune faute disciplinaire.

Il admet avoir communiqué à un ami le numéro de téléphone d'un vendeur d'armes Airsoft (non létales) dans un contexte d'urgence émotionnelle, alors que son ami était en détresse en raison de menaces graves contre sa sœur. Il soutient que cette communication ne constitue pas un acte intentionnel ou prémédité portant atteinte à l'ordre public. Il relève qu'elle n'a pas abouti à une transaction réelle ou à une infraction pénale et qu'elle représente un fait isolé dans un contexte d'émoi et d'urgence, ce qui exclut toute conclusion de manque d'intégrité durable. Il souligne également que l'administration n'a pas démontré de lien avec des activités criminelles ou de comportement contraire à la loi, comme l'exige l'article 64, § 4, de la loi du 2 octobre 2017. Il souligne que la motivation formelle de l'acte a explicitement écarté les autres faits et que ces éléments ne peuvent donc être pris en compte pour remettre en cause son intégrité ou motiver une décision défavorable. Il considère que la motivation formelle de l'acte attaqué est insuffisante et inadéquate puisqu'elle procède à une analyse disproportionnée des faits reprochés, qui ne démontrent pas un manquement grave à l'intégrité, alors que son parcours professionnel irréprochable et son casier judiciaire vierge ne sont pas pris en considération. Il soutient que le refus de délivrance des cartes d'identification repose

sur une interprétation exagérée des faits et méconnaît l'objectif de proportionnalité inscrit dans la loi et la jurisprudence.

VI.2. Appréciation

Comme l'a déjà relevé à plusieurs occasions le Conseil d'État, le ministre de l'Intérieur dispose, dans le secteur sensible du gardiennage, d'un pouvoir d'appréciation important qui doit lui permettre, d'une part, d'examiner si le demandeur ou l'agent présente bien le profil adéquat pour exercer des fonctions dans le domaine de la sécurité privée et, d'autre part, de vérifier s'il n'est pas responsable de faits qui sont de nature à mettre en doute sérieusement sa fiabilité.

En l'espèce, la motivation formelle de l'acte attaqué expose les motifs pour lesquels l'autorité a estimé que le requérant n'a pas fait preuve de l'intégrité légalement requise pour l'exercice de la profession d'agent de gardiennage. Le requérant ne pouvait pas raisonnablement ignorer qu'il était contacté par une personne qui ne souhaitait pas acquérir une arme légalement mais qui avait l'intention de l'utiliser dans le cadre d'un règlement de comptes. La partie adverse a pu considérer, sans commettre une erreur manifeste d'appréciation, que le comportement consistant à ne pas décourager la personne concernée d'accomplir une telle démarche mais au contraire à la mettre en contact avec une autre personne vendant des armes, certes non létales mais susceptibles d'être confondues avec des armes à feu, n'était pas conforme à cette exigence d'intégrité.

Le second moyen n'est pas sérieux.

VII. Conclusion

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut.

La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 30 janvier 2025, par la XV^e chambre du
Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Marc Joassart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Marc Joassart