

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

n° 264.225 du 19 septembre 2025

A. 244.958/XV-6267

En cause : **A. B.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Alain MERCIER, avocat,
 chaussée de Waterloo 868/4
 1180 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 1^{er} juin 2025, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision prise [à son encontre] en date du 02 avril 2025, par le Service public fédéral intérieur-Direction générale Sécurité et Prévention » lui retirant sa carte d'identification d'agent de sécurité, et d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 5 juin 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 16 septembre 2025 en application de l'article 17, § 4, alinéa 9, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés dans le respect du calendrier de la procédure.

M^{me} Muriel Vanderhelst, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 17, § 4, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Le rapport a été notifié aux parties.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Sixtine Schaffers, *loco* M^e Alain Mercier, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Florence Saporosi, *loco* M^e Bernard Renson, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^{me} Muriel Vanderhelst, premier auditeur, a été entendue 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. Antérieurement à l'adoption de l'acte attaqué, le requérant est détenteur d'une carte d'identification, portant le numéro 40004273, délivrée au service de sécurité de la STIB et valable jusqu'au 12 octobre 2027.

2. Le 28 septembre 2022, il consent à l'enquête sur les conditions de sécurité, laquelle s'ouvre le 26 février 2024.

3. Le 27 février 2024, la partie adverse sollicite du Procureur du Roi de Bruxelles les informations utiles dans le cadre de l'enquête de sécurité. Dans le courrier adressé dans ce cadre, il est notamment précisé qu'il a été constaté que l'intéressé était connu dans l'arrondissement de Bruxelles-Capitale pour un procès-verbal, dont la référence est précisée, susceptible de contenir des renseignements utiles pour l'appréciation des conditions de sécurité.

4. Par un courrier électronique du 29 février 2024, le Procureur du Roi de Bruxelles informe la partie adverse que le requérant est impliqué dans trois dossiers : l'un en cours d'information et les deux autres classés sans suite pour le motif renseigné suivant : « charges insuffisantes ».

5. Par un courrier électronique du 6 mars 2024, une copie des deux dossiers classés sans suite est transmise à la partie adverse.

6. Par des courriers électroniques des 17 mai et 9 juillet 2024, la partie adverse interroge le parquet du Procureur du Roi de Bruxelles quant à l'état d'avancement du dossier en cours d'information et sollicite une copie du procès-verbal afin de pouvoir l'utiliser dans le cadre strict de l'enquête de sécurité.

7. Par un courrier électronique du 22 juillet 2024, le parquet du Procureur du Roi de Bruxelles informe la partie adverse du fait qu'entretemps le dossier a été classé sans suite et mentionne à cet égard le motif suivant : « faits occasionnels découlant de circonstances spécifiques ». Une copie du dossier est par ailleurs transmise à la partie adverse.

8. Le 17 novembre 2024, un rapport d'enquête sur les conditions de sécurité est dressé.

9. Le 18 novembre 2024, la commission d'enquêtes sur les conditions de sécurité estime que le requérant ne répond plus au profil fixé par la loi et qu'une procédure de rétention ou de retrait de sa carte d'identification doit être initiée.

10. Le 10 décembre 2024, la partie adverse adresse un courrier au requérant afin de l'informer qu'à la suite de l'avis émis par la commission d'enquêtes, il est envisagé de lui retirer sa carte d'identification d'agent de sécurité. Le rapport d'enquête est reproduit dans ce courrier, lequel informe également le requérant qu'il peut prendre connaissance du dossier, faire valoir ses moyens de défense et qu'il sera convoqué à une audition.

11. Par un courrier recommandé du 24 décembre 2024, le requérant est convoqué pour une audition prévue le 3 février 2025, laquelle sera reportée au 17 février 2025 à la demande du requérant.

12. Par un courrier électronique du 5 février 2025, le requérant, représenté par un avocat, fait parvenir les pièces qu'il souhaite faire valoir dans le cadre de son audition à venir. Il s'agit, selon l'inventaire, de « 39 témoignages sur sa capacité à faire face à un comportement agressif de la part de tiers et à se maîtriser dans de telles situations. Cf. art. 64 loi du 2 octobre 2017 ».

13. L'audition du requérant se déroule le 17 février 2025 et un procès-verbal est dressé.

14. Par un courrier recommandé du 1^{er} avril 2025 mais adressé le lendemain, la partie adverse informe le requérant de sa décision de lui retirer sa carte d'identification d'agent de sécurité en application de l'article 85 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière. 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'au moins un moyen sérieux dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Moyens

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

Le requérant formule ses griefs comme suit :

« 3. Caractère disproportionné et partial de la décision contestée

La décision retenue se fonde exclusivement sur une lecture partielle et désincarnée d'images de vidéosurveillance, sans prendre en compte :

- Le contenu sonore des échanges, dont l'écoute aurait pourtant confirmé l'agressivité verbale du groupe ;
- Le contexte général de tension et d'agression, préexistant au moment capturé dans les images ;
- Le témoignage de mon collègue, validant le coup que j'aurais reçu au visage ;
- Les circonstances d'urgence dans lesquelles j'ai dû intervenir seul, sans renfort immédiat.

En outre, l'analyse fait fi de l'état psychologique dans lequel je me trouvais, état de stress intense et déclencheur d'une réponse défensive instinctive, non mesurée, certes, mais non délibérée.

4. Manque de proportionnalité et violation du principe de bonne administration :

La sanction qui m'est infligée ne respecte pas les principes généraux du droit administratif, en particulier le principe de proportionnalité. Aucune prise en compte des circonstances atténuantes n'a été retenue, ni aucune analyse individualisée de mon parcours professionnel, pourtant exempt de toute sanction de ce type jusqu'alors.

La décision ne répond donc pas à l'exigence de motivation suffisante, ni au devoir d'objectivité et de prise en compte globale des faits.

5. Argument complémentaire fondé sur la décision du parquet :

Il est également essentiel de souligner que le parquet a décidé un classement sans suite, en indiquant expressément que les faits relevaient de circonstances spécifiques, et donc occasionnels. Ce classement, basé sur les premières investigations, démontre que les faits reprochés ne sont pas constitutifs d'une infraction pénale dans leur contexte, et qu'ils ne justifient pas de poursuite judiciaire. En effet, les éléments relevés indiquaient que la situation rencontrée par les agents de sécurité de la STIB, dont moi-même, était exceptionnelle, tendue, et impliquait un groupe de personnes connues pour des comportements dangereux (toxicomanes, agressifs, etc.).

Cette décision du parquet atteste donc non seulement du caractère particulier de l'intervention, mais vient nuancer la portée disciplinaire qu'on tente ici de lui attribuer. Elle démontre aussi qu'aucune faute pénale ne peut être retenue, ce qui devrait, à tout le moins, inciter à la prudence quant à l'interprétation disciplinaire faite par l'administration ».

Sur le plan factuel, il expose également ce qui suit :

« 1. Contexte professionnel et circonstances factuelles ignorées :

Le jour des faits, j'ai été envoyé par mon dispatching sécurité à la station Yser à la suite d'une demande émanant du dispatching de la police des chemins de fer. Ce lieu est notamment connu pour sa dangerosité élevée, en raison de la fréquentation régulière de personnes toxicomanes et violentes. Dès notre arrivée sur les lieux, mon collègue et moi-même avons été confrontés à un groupe de toxicomanes qui nous ont insultés, menacés de mort, et dont l'un a tenté de me porter un coup.

Il est regrettable que la décision contestée ne tienne aucunement compte de cette réalité de terrain, ni du fait que la police, pourtant sollicitée, n'est jamais intervenue, me laissant sans soutien face à une situation hautement instable.

2. Réaction dictée par l'instinct de survie dans un cadre professionnel à risques :

Au moment de l'altercation, j'ai réagi à ce que j'ai perçu comme une menace imminente à mon intégrité physique, dans un environnement hostile, en étant encerclé, menacé, et privé de toute possibilité de retrait sécurisé.

Je précise que ma réaction a été guidée par l'instinct de survie, et que j'ai craint pour ma vie, sentiment légitimement alimenté par des événements antérieurs similaires vécus dans ma carrière, où des collègues et moi-même avons subi des agressions dans des contextes comparables.

Cette perception du danger immédiat est essentielle pour apprécier le caractère spontané et non prémédité de ma réaction, qui doit être analysée à la lumière des dispositions relatives à la légitime défense (article 416 du Code pénal) ».

À l'audience, le requérant, par la voix de son conseil, revient sur les circonstances particulières dans lesquels sont survenus les faits reprochés par la partie adverse. Il affirme que son récit des événements n'est pas contraire aux photos 11, 39 et 41 du dossier répressif. Il estime que son dossier personnel vierge pendant 26 ans n'a pas été pris en considération et que la décision attaquée n'est pas motivée quant

aux raisons pour lesquelles la partie adverse s'écarte du classement sans suite. Il conclut que la mesure attaquée est disproportionnée.

V.1.2. La note d'observations

La partie adverse soutient tout d'abord que la requête ne contient pas de moyens, mais uniquement l'énoncé de cinq chapitres consistant en des griefs à l'égard de la décision attaquée. Elle estime que ceux énoncés sous les titres 1, 2 et 5 de la requête ne visent aucune violation d'une règle de droit ou principe général de sorte que le recours est irrecevable les concernant.

Elle répond ensuite aux trois griefs allégués suivants :

- Le caractère disproportionné et partial de la décision attaquée ;
- Le manque de proportionnalité et la violation du principe de bonne administration ;
- L'argument complémentaire fondé sur la décision du parquet.

Elle observe que, sous le chapitre consacré au caractère disproportionné et partial de la décision, le requérant ne vise pas ce dernier aspect mais reproche uniquement à l'auteur de la décision de ne pas avoir tenu compte des éléments qu'il a fait valoir lors de son audition du 17 février 2025 et des pièces qu'il a déposées. Elle est d'avis que ce reproche n'est pas fondé, l'auteur de l'acte attaqué ayant analysé les explications du requérant et les ayant confrontées aux éléments du dossier répressif classé sans suite.

Elle rappelle ensuite que :

- Conformément à l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017, les autorités ont pour mission essentielle de vérifier et de garantir que seules les personnes qui ont le profil adéquat soient 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 capacité à faire face à un comportement agressif de la part de tiers et à se maîtriser dans de telles situations, l'absence de liens suspects avec le milieu criminel mais aussi les exigences de loyauté, de discrétion, de respect des valeurs démocratiques et l'absence de risques pour la sécurité de l'État ou l'ordre public ;
- Dans ce cadre, la partie adverse dispose d'une marge d'appréciation importante.

Sur le manque de proportionnalité allégué et la violation du principe de bonne administration, elle est d'avis que la décision attaquée répond longuement aux arguments développés par le requérant lors de son audition ainsi qu'à ses pièces et considère qu'il est ainsi amplement satisfait aux exigences prévues dans la loi du

29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Elle insiste sur le fait que si l'autorité constate qu'une personne ne répond pas au profil imposé par l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017, elle ne peut que prendre une décision de refus ou de retrait.

En ce qui concerne l'argument complémentaire fondé sur la décision du parquet, elle précise tout d'abord que la décision attaquée ne s'inscrit pas dans un cadre disciplinaire mais découle de l'application de la loi du 2 octobre 2017. Elle souligne ensuite que, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, elle n'est pas tenue par la qualification des faits au niveau pénal, étant donné que les autorités judiciaires et administratives n'examinent pas les faits avec la même finalité, de sorte que des appréciations différentes d'un même comportement peuvent être émises par ces autorités. Elle rappelle la jurisprudence du Conseil d'État à cet égard et observe qu'un classement sans suite, une ordonnance de non-lieu, une transaction ou médiation pénale, une suspension du prononcé ne lui interdisent pas de prendre en considération des faits établis par des procès-verbaux rédigés au cours d'une information judiciaire.

V.2. Appréciation

Sur la recevabilité

1. En vertu de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État (Règlement général de procédure), la requête contient « un exposé [...] des moyens ».

Le moyen, au sens de cette disposition, consiste en l'indication d'une irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte attaqué, ce qui implique que le moyen expose non seulement la règle de droit dont la violation est invoquée mais aussi, de façon claire et sans ambiguïté, la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte. L'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine.

Lorsque la requête en annulation n'individualise aucune règle ou principe général de droit et n'indique pas comment ils auraient été violés, elle est irrecevable et le Conseil d'État ne peut avoir égard à des écrits de procédure déposés postérieurement à la requête en vue de pallier les carences de celle-ci.

Cette exigence ne doit cependant pas être appliquée avec une rigueur extrême ou un formalisme excessif, en particulier lorsqu'elle est rédigée sans l'assistance d'un avocat. Il suffit que la requête développe de manière compréhensible des critiques de légalité qui, à les supposer fondées, seraient de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué. Il en va *a fortiori* ainsi dès lors que la partie adverse a compris les critiques de légalité élevées à l'encontre de l'acte attaqué et y a répondu.

2. En l'espèce, une lecture bienveillante de la requête permet d'identifier que les griefs du requérant, lequel n'est assisté d'un avocat qu'à l'audience, reposent sur une violation du principe de proportionnalité, voire une erreur manifeste d'appréciation et une violation des principes de bonne administration, plus précisément des obligations de motivation matérielle et de motivation formelle.

Si le titre 3 de la requête vise le caractère « partial » de la décision attaquée, il n'apparaît toutefois pas que ses développements permettent d'identifier un grief pris de la violation du principe d'impartialité. Le requérant allègue en réalité une absence de prise en compte par la partie adverse de plusieurs éléments.

Dans la mesure qui précède, les griefs exposés par le requérant sont recevables.

Sur le fond

3. L'article 61 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière dispose comme suit :

- « Les personnes visées à l'article 60 doivent satisfaire aux conditions suivantes :
- 1° ne pas avoir été condamnées, même avec sursis, à une quelconque peine correctionnelle ou criminelle telle que visée à l'article 7 du Code pénal ou à une peine similaire à l'étranger, à l'exception des condamnations pour infraction à la réglementation relative à la police de la circulation routière et des condamnations visées à l'article 420, alinéa 2, du Code pénal ;
 - 2° être ressortissant d'un État membre de l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse et avoir leur résidence principale dans un État membre de l'Espace économique européen ou dans la Confédération suisse ;
 - 3° ne pas être simultanément membre d'un service de police ou d'un service de renseignements, ni avoir une fonction dans un établissement pénitentiaire, ni exercer des activités de détective privé, de fabricant ou marchand d'armes ou de munitions ou toute autre activité qui, par le fait qu'elle est exercée par la même personne que celle qui exerce une fonction dans le secteur de la sécurité privée ou

particulière, peut constituer un danger pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou pour l'ordre public ;
4° satisfaire aux conditions de formation et d'expérience professionnelles arrêtées par le Roi ;
5° être âgées d'au moins dix-huit ans ;
6° satisfaire au profil, visé à l'article 64 ;
7° satisfaire aux conditions en matière d'examen psychotechnique ;
8° ne pas avoir été radiées du Registre national des personnes physiques sans laisser de nouvelle adresse ;
9° ne pas avoir fait l'objet, au cours des trois dernières années, d'une décision par laquelle il a été constaté qu'elles ne satisfaisaient pas aux conditions de sécurité visées au 6° ;
10° ne pas faire simultanément partie d'une entreprise ou d'un service interne autorisé pour l'exercice de l'activité de gardiennage "gardiennage milieux de sorties" et d'une autre entreprise, non associée, ou d'un autre service interne autorisé pour d'autres activités ;
11° ne pas avoir été, au cours des trois années qui précèdent, membre des services de renseignements ou de ces services de police pour lesquels l'exercice immédiatement après d'une fonction dans la sécurité privée crée un danger pour l'État ou pour l'ordre public ».

L'article 64 de la même loi prévoit quant à lui ce qui suit :

- « 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, 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 ministre de l'Intérieur dispose, dans ce 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.

Le ministre de l'Intérieur doit cependant exercer son pouvoir d'appréciation de manière raisonnable, c'est-à-dire en respectant une juste proportion entre la mesure prise et les impératifs de la sécurité publique. La restriction apportée à l'exercice d'une activité professionnelle doit revêtir un caractère nécessaire et proportionné par rapport aux impératifs d'intérêt général, sans que pour autant le Conseil d'État puisse substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative. La contre-indication par rapport au profil souhaité par le législateur doit être suffisamment grave pour justifier une mesure administrative correspondant à une interdiction professionnelle. Tout manquement, si minime soit-il, à l'un des éléments constitutifs du profil ne peut entraîner une sanction aussi radicale que le retrait d'une carte d'identification permettant l'exercice de la profession d'agent de gardiennage.

Le principe général de droit de la proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les motifs de fait fondant un acte administratif et son objet et que la mesure qu'il cristallise soit en rapport raisonnable avec les éléments factuels qui la fondent, soit justifiée et ne procède pas d'un quelconque arbitraire. Une telle appréciation relevant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité, le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal et ne peut, au regard du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, sanctionner un défaut de proportionnalité que s'il est manifeste, c'est-à-dire tel qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait raisonnablement pu prendre la même décision. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Tout doute doit être exclu. Il ne suffit donc pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure serait raisonnablement admissible ou même meilleure.

Eu égard aux dispositions spécifiques précitées, le ministre de l'Intérieur n'est pas guidé par les mêmes préoccupations que celles qui doivent guider le procureur du Roi lorsqu'il décide si des faits méritent d'être classés sans suite ou faire l'objet d'une transaction pénale. L'article 64 de la loi du 2 octobre 2017, précitée, 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 l'examen de la satisfaction à des conditions légales en vue de l'exercice d'une profession soumise à autorisation administrative.

4. L'acte attaqué est motivé comme suit :

« Pour la présente décision, je relève les éléments suivants :

- 1° Tout d'abord, comme renseigné ci-dessus, le profil auquel toute personne désirant travailler dans le milieu de la sécurité privée doit répondre est caractérisé

par l'intégrité. Par "intégrité", l'on entend la capacité à agir de manière adéquate et consciencieuse, dans le respect de ses responsabilités et des règles en vigueur. Cette intégrité passe notamment par le respect de l'intégrité physique et morale de ses concitoyens. Ce même profil prévoit que l'agent de gardiennage doit, d'une part, respecter les droits fondamentaux de leurs concitoyens, en ce compris leur intégrité physique et, d'autre part, doit avoir la capacité à faire face à un comportement agressif de la part de tiers et à se maîtriser dans de telles situations. Or, il ressort de la lecture de ce procès-verbal que vous avez porté des coups et adopté un comportement agressif et inadapté à l'égard d'un citoyen alors que vous étiez en fonction comme agent de sécurité.

Je relève que vous avez porté dix coups de poing au visage de [R.N.], dont un directement dans sa gorge, un coup de genou dans sa tête, un coup de pied dans le haut de son corps. Il s'agit d'un véritable acharnement, difficilement justifiable. Vous avez également porté un coup de tête dans le visage du toxicomane au pull beige.

2° Il appert sur les images de vidéo surveillance et spécialement la photo 11, que le dealer s'apprête à vous donner un coup de poing alors que [R.N.] attrape votre épaule. C'est à partir de ce moment que vous vous retournez sur [R.N.], la victime (photo n° 12), et que vous lui donnez des coups de poings à plusieurs reprises (10 coups de poing, un coup avec votre avant-bras photo n° 13 à 27). Vous lui portez un coup de genoux dans la tête (photo 30). Enfin, vous lui portez un onzième coup (photo n° 32).

Alors même que l'équipe de renfort de la STIB arrive et que la victime est assise (photo 37), vous arrivez (photo n° 38) et vous lui donnez un coup de pied dans le haut du corps (photo n° 39).

Ensuite, vous repoussez violemment un toxicomane au pull beige (photo n° 40) et lui assenez un coup de tête dans le visage. (photo n° 41).

Le récit que vous faites dans votre audition à la police est contraire aux constatations relevées par les images de vidéo-surveillance. En effet, vous déclarez vous être senti menacé par les personnes présentes et par les menaces verbales proférées par un homme de grande taille. Vos explications sont assez confuses. En effet, vous déclarez avoir été maintenu par une femme enceinte ("comme la femme enceinte me tenait le bras droit, j'étais complètement immobilisé") ce qui est contraire aux images de vidéo-surveillance. Vous expliquez également avoir senti une douleur au niveau du nez et déclarez avoir reçu un coup au visage, Seul votre binôme parle de ce coup qui vous aurait été donné. J'émetts cependant des doutes sur la crédibilité de son témoignage au regard des constatations des policiers, des images et de vos certificats médicaux déposés au dossier.

En effet, je note que les policiers ont pris une photographie présentant votre état physique. Il s'agit de votre main qui est blessée dans la paume au niveau de votre alliance et les policiers ajoute "[A.B.] ressent également des douleurs au niveau du nez côté droit mais aucune blessure n'est encore observée". Le rapport d'observations des services des Urgences Brugmann établit : "un gonflement diffus de la main droite, pas de troubles mobilité poignet, pas de troubles de la mobilité de la main D/ doigts D, opposition du pouce possible, abduction aussi, piston pouce négatif, scaphoïde et tabatière anatomique nég., pas de tr sensitivo moteurs ou vasculaires main D". et il ne décrit aucune lésion au nez ou au visage. Le certificat médical du 30 janvier 2024 expose de contusion et douleur cervicale et contusion main droite et douleur mobilité main droite mais rien au visage ou au nez alors que vous affirmez avoir reçu un coup au visage.

Quod non, vous auriez reçu un coup de poing au visage, cela ne justifie pas les onze coups de poings portés à la victime. Ce nombre de coups porté à la victime est en effet très important, vous l'avez frappé à différents moments dans un *continuum* d'agressivité et d'acharnement. Je vous rappelle qu'il a été confirmé aux policiers par les services d'urgence que le nez de la victime était cassé. Ce comportement démontre que vous ne faites pas preuve d'intégrité, que vous ne parvenez pas à vous maîtriser et à adopter un comportement adéquat et pacifique lorsqu'une situation difficile se présente à vous. Je relève que vous reconnaissez

les faits puis que vous déclarez à la police dans votre audition du 25 février 2024 que “je ne les {les faits} nie pas mais c’est la première fois”.

3° Vous vous défendez de vos actes de violence en disant que vous avez été “menacé de mort” (audition du 25 février 2024) et que vous avez été insulté (audition du 17 février 2025). Vous reprochez d’ailleurs à votre hiérarchie de ne pas avoir écouté la bande son ce qui selon vous aurait changé la perspective concernant l’explication de vos actes. Vous dites même que la victime était potentiellement armée.

Je vous précise que des menaces, bien que constituant une infraction pénale, ne sont pas suffisantes pour justifier dix coups de poing, un coup de genou, un coup de pied et un coup de tête. Il en est de même pour les insultes.

Je relève également, au sujet du fait que la victime était potentiellement armée, que vous avez déclaré lors de votre audition par les services de police que la victime devait “aller chercher un couteau” et que c’est à ce moment-là qu’elle vous a contournée et est venue dans votre dos. Par conséquent, il n’y avait pas d’élément concret accréditant la thèse selon laquelle elle pouvait être armée à ce moment-là. Les images de vidéo-surveillance ne montrent à aucun moment que la victime tente d’extraire de ses poches ou d’un autre endroit une arme. La fouille de sécurité faite sur la victime s’est en outre avérée négative. En tout état de cause, je rappelle que vous avez porté de très nombreux coups à la victime et que votre réaction a donc été totalement disproportionnée comme il sera démontré au point 4.

Vos explications ne sont donc pas suffisantes pour vous disculper des faits de violence que vous avez commis.

4° À supposer même que la situation ait été à ce point délicate, puisque vous avez déclaré vous être senti menacé, je considère cependant que votre réaction ne peut rentrer dans les conditions de la légitime défense. En effet, pour rappel, En application de l’article 416 du Code pénal, il y a légitime défense lorsque, n’ayant pas la possibilité d’écarter une agression grave et actuelle contre sa personne ou celle d’un tiers autrement qu’en commettant l’infraction, l’agent se défend d’une manière proportionnée à cette attaque injuste. Ne peut être considérée comme défense nécessaire celle qui excède la mesure raisonnable de la nécessité ; il doit y avoir proportion entre la défense et l’attaque.

Ce qui a déclenché l’altercation, c’est la main de la victime, [R.N.] sur votre épaule (photo 11). C’est à partir de ce moment-là, que vous vous retournez et lui assenez 10 coups de poings. Même si je doute que l’acte posé par [R.N.] puisse être considéré comme une agression grave et actuelle au sens de la loi, il n’en demeure pas moins que votre réaction n’est en tout état de cause absolument pas proportionnée. En outre, un peu plus tard, lorsque [R.N.] rejoint l’équipe de renfort de la STIB et qu’il est assis (photo 37), vous finissez par lui donner un coup de genou dans la tête (photo 30) ainsi qu’un onzième coup (photo n° 32). Il n’y avait donc là aucune agression grave et actuelle de la part de la victime.

Comme je l’ai déjà mentionné, les très nombreux coups que vous lui avez portés étaient disproportionnés par rapport à l’attitude de la victime qui a essayé d’éviter les coups et est restée en position de défense sur les images de vidéo-surveillance. Quand bien même la victime vous aurait frappé en premier lieu, ce qui n’est pas établi en l’espèce par les images de vidéo-surveillance, les observations des policiers, du service des urgences et du certificat médical comme expliqué ci-dessus, la réponse que vous y avez apporté par de nombreux coups de poings, un coup de pied et un coup de genou, est sans commune mesure avec l’attitude de la victime. Comme je l’ai déjà souligné, il ne peut s’agir d’une défense proportionnée à une attaque injuste. Vous avez déclaré avoir eu peur pour votre vie et que vous avez donc dû vous débattre en n’ayant aucune idée du nombre de coups que vous lui avez donné. Cette version n’est pas crédible au regard des différentes photographies au dossier et de l’attitude de la victime et des constatations médicales. Vous avez ensuite dit que vous avez donné ces coups pour qu’il lâche votre gilet, ce qui est totalement contraire aux images comme le souligne, d’ailleurs, le policier qui vous a auditionné.

4° Vous justifiez également votre attitude par un instinct de survie. Je relève que vous avez été formé pour mettre en veille votre impulsivité et utiliser les méthodes

de gestion de crises et de conflit. Or, en l'espèce, vous avez laissé libre cours à votre agressivité dans un déchaînement de violence à l'égard de la victime.

5° Le fait que ces faits se soient déroulés alors que vous étiez en mission comme agent de sécurité est une circonstance aggravante. Frapper à de si nombreuses reprises la victime, voire s'acharner sur elle (comme je l'ai déjà souligné, vous lui avez asséné 11 coups de poing et un coup de genou, un coup de pied et un coup de tête) est un comportement complètement inadéquat et est contraire au profil auquel vous devez répondre. Vous avez donc rompu la confiance que l'on vous avait accordée en vous octroyant une carte d'identification.

6° L'on attend également de l'agent de sécurité qu'il dispose de la capacité à se maîtriser et qu'il résolve pacifiquement et par le dialogue les situations conflictuelles auxquelles il est confronté. Vu les faits susmentionnés, je peux raisonnablement émettre de sérieux doutes que vous disposerez de cette capacité face à une situation conflictuelle et/ou problématique. Je relève une nouvelle fois qu'alors que la situation s'était calmée avec l'arrivée des renforts de la STIB, vous donnez un autre coup de pied dans le haut du corps (photo n° 39) de [R.N.] et vous repoussez violemment un toxicomane au pull beige (photo n° 40) et lui assenez un coup de tête dans le visage (photo n° 41).

7° Le fait que ce soit votre premier incident en 26 ans de carrière, ne m'empêche pas de le prendre en considération eu égard à sa gravité.

8° Les 39 témoignages que vous déposez à l'appui de votre audition, sont tout à votre honneur. Cependant, Le législateur a soumis l'exercice des activités relevant du champ d'application de la loi du 2 octobre 2017 à la délivrance préalable d'une carte d'identification par le ministre de l'Intérieur, eu égard aux impératifs d'intérêt général qu'il tenait à protéger. Il a marqué par là sa volonté de protéger la société et le secteur de la sécurité privée à l'égard de personnes ne présentant pas les garanties suffisantes au niveau professionnel et des conditions de sécurité pour évoluer dans ce secteur et exercer des missions orientées vers le maintien de l'ordre et la sécurité privée. Le ministre de l'Intérieur ou le fonctionnaire qu'il délègue est donc le seul à pouvoir évaluer si votre profil répond aux conditions légales de l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017. À cet égard, je vous rappelle que "le ministre de l'Intérieur dispose, dans le secteur sensible qui est celui du gardiennage, d'un pouvoir d'appréciation, qu'il doit exercer afin, d'une part, d'examiner si le demandeur présente le profil adéquat pour accéder au secteur de la sécurité privée et, d'autre part, vérifier si le même demandeur n'a pas commis de faits mettant sérieusement en doute sa fiabilité" [...], que "les dispositions en cause ménagent à l'autorité une marge d'appréciation importante" [...].

9° Il apparaît encore utile de rappeler qu'en tant qu'autorité de police administrative, je suis investie d'un devoir général de prudence sur la base des articles 1382 et 1383[...] du Code civil[...]. Cette obligation implique d'exercer mes 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 ou limiter les risques et d'anticiper les conséquences négatives prévisibles.

10° Pour conclure, j'estime que ces faits sont suffisamment graves et pertinents pour être pris en considération dans l'évaluation de votre conformité aux conditions légales de sécurité. J'estime en effet que votre comportement démontre un manque de maîtrise de soi face à des comportements problématiques et un manque de respect de l'intégrité physique et psychologique d'autrui. La fonction d'agent de sécurité est particulièrement délicate et ne peut être exercée que si les conditions de sécurité visées à l'article 61, 6°, sont remplies. Or, les faits retenus posent problème particulièrement quant aux aspects "intégrité", "capacité à faire face à des comportements agressifs, à se maîtriser en de telles circonstances" mais aussi relativement aux droits fondamentaux de vos concitoyens, en ce compris leur intégrité physique exigés par le profil auquel doit satisfaire un agent de sécurité gardiennage.

*

Au regard de l'ensemble des faits retenus dans la présente décision, je ne peux donc plus vous accorder la confiance nécessaire pour l'exercice d'une fonction dans le secteur de la sécurité privée et particulière, quelle qu'elle soit. Les faits qui vous sont reprochés sont suffisamment graves et pertinents pour considérer que vous ne répondez actuellement pas au profil fixé par la loi ».

Il ressort de ces motifs que la partie adverse n'a pas omis de tenir compte des éléments avancés par le requérant mais porte à leur égard une appréciation différente de celui-ci.

À cet égard, la décision ne peut être considérée comme disproportionnée au seul motif que les faits retenus n'ont pas été poursuivis pénalement et ont été classés sans suite. En effet, les finalités poursuivies sont différentes, de sorte que le classement sans suite n'empêche pas que les faits – par ailleurs non contestés en tant que tels – peuvent être retenus au regard des exigences de la loi du 2 octobre 2017 précitée.

Par ailleurs, le Conseil d'État ne peut pas substituer son appréciation à celle de l'autorité et seule l'erreur en fait ou en droit, ainsi que l'erreur manifeste d'appréciation, peuvent être sanctionnées. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Tout doute doit être exclu.

La partie adverse n'a pas commis d'erreur de droit en retenant des faits non pénalement poursuivis, pour apprécier le respect ou non du profil défini à l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017.

Par ailleurs, il n'est pas établi qu'elle a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que les événements relatés sont contraires aux exigences visées à l'article précité de la loi du 2 octobre 2017. Elle n'a pas occulté les circonstances particulières de l'incident en cause. Elle a néanmoins considéré que les actes posés par le requérant ne correspondent pas aux exigences de capacité à se maîtriser face à un comportement agressif ou menaçant, tout inadmissible que soit le cas échéant ce dernier, et témoignent d'un manque de respect de l'intégrité physique et psychologique d'autrui. Les motifs précités de la décision attaquée, lesquels n'apparaissent pas manifestement déraisonnables, explicitent suffisamment les raisons pour lesquelles la partie adverse a conclu en ce sens.

Il résulte de ce qui précède que, *prima facie*, les griefs identifiés comme constituant des moyens recevables ne sont pas sérieux.

VI. 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 19 septembre 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Caroline Hugé,

présidente de chambre,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly