

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.543 du 23 janvier 2026

A. 235.297/XV-4917

En cause :

M. S.,

ayant élu domicile chez
M^e Alexandra DRUITTE, avocat,
rue du Gouvernement 50
7000 Mons,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
avenue de l'Armée 10
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 24 décembre 2021, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision du 25 octobre 2021 par laquelle [...] la Ministre de l'Intérieur procède au retrait de la carte d'identification d'agent de gardiennage dont il est titulaire sur pied de l'article 85 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité et particulière » et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 253.745 du 13 mai 2022 a rejeté la demande de suspension et réservé les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.253.745). Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé 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 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire, la partie adverse a déposé une lettre valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 14 mai 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 juin 2025.

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

M^e Hélène Debaty, *loco* M^e Alexandra Druitte, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Florence Saporosi, *loco* M^e Bernard Renson, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues 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

Les faits ont été résumés dans l'arrêt n° 253.745 du 13 mai 2022, auquel il y a lieu de se référer.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen unique est pris de la violation des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de devoir de soin et de minutie ainsi que du principe de proportionnalité.

Dans une première branche, le requérant soutient que l'autorité n'a pas adéquatement motivé le retrait de sa carte d'identification. Il précise que les personnes

qui exercent une fonction d'exécution au sein d'une entreprise de gardiennage, d'un service interne de gardiennage, d'un service de sécurité ou d'un organisme de formation, doivent satisfaire au profil visé à l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière.

Il relève qu'en l'espèce, la partie adverse a considéré qu'il s'est rendu coupable de faux en écritures en vue d'obtenir les autorisations nécessaires à la création d'une entreprise. Il relève également qu'à titre subsidiaire, la partie adverse a considéré que, quand bien même il se serait fait embrigader par une tierce personne dans ce cadre, le manque de discernement dont il a fait preuve révèle un manque d'intégrité dans son chef. Il estime, sur cette base, que la partie adverse n'a pas examiné concrètement l'ensemble des circonstances de l'espèce et qu'elle a tenu pour acquis des éléments qui ne ressortent pas du dossier administratif. Il en déduit que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate et que la position prise par l'autorité procède d'une erreur d'appréciation manifeste.

À cet égard, il considère notamment qu'aucun élément ne permet d'établir qu'il serait l'auteur d'un faux en écritures, dès lors que l'information judiciaire est toujours en cours et qu'il conteste l'infraction qui lui est reprochée. Il souligne qu'il a déclaré, dans le cadre de son audition devant le SPF Économie, qu'il n'avait pas connaissance des documents constituant des faux et qu'il avait été victime d'un abus de confiance de la part d'un tiers qui les a utilisés pour l'inscription d'une société auprès d'un guichet d'entreprises. Il indique qu'il a déposé plainte contre ce tiers et que la police reconnaît qu'il n'est pas possible à ce stade de déterminer le rôle exact des différents protagonistes.

Il estime également qu'un manque d'intégrité ne peut lui être reproché, dès lors qu'un tel manque ne peut se confondre avec un simple manque de discernement. Il rappelle en ce sens les définitions du discernement et de l'intégrité pour en déduire que le fait d'avoir été victime d'un escroc ne peut être considéré comme la marque d'un manque d'intégrité dans son chef.

Dans une seconde branche, il soutient que la décision attaquée est disproportionnée par rapport aux faits qui lui sont reprochés, qu'il considère comme n'étant pas établis par le dossier et qu'il conteste. Il fait état de ce que l'autorité disposait de la possibilité de prendre, à son égard, une mesure moins lourde qu'un retrait d'autorisation, qui s'assimile à une interdiction professionnelle. Il mentionne que l'autorité pouvait, dans l'attente de l'issue de l'enquête pénale en cours, se limiter à suspendre sa carte d'identification.

Dans son mémoire en réplique, il ajoute, sur la première branche, que la motivation formelle doit reposer sur les motifs exacts en fait. Il relève que l'acte attaqué repose sur le postulat selon lequel les faits d'usage de faux en écriture sont établis dans son chef. Il fait valoir que « contrairement à ce que semble considérer la partie adverse, rien n'indique dans le dossier qu'il ait été l'auteur de faux ou encore qu'il en a fait usage ». Il appuie cette affirmation par des déclarations qu'il a effectuées, qui figurent au dossier. Il estime que « dans la mesure où l'ensemble de la motivation de l'acte attaqué repose sur l'affirmation qu'[il] aurait été à l'origine de faux commis et de leur usage alors que rien ne l'indique au dossier, la motivation de la décision, en ce qu'elle se base sur des faits inexacts, est nécessairement viciée ».

Sur la seconde branche, il répète que l'acte attaqué se fonde « sur le postulat que les faits de faux en écriture et usage de faux sont établis dans [son] chef ». Il écrit que ce fait est « contestable et contesté », de sorte que l'autorité aurait dû faire preuve de prudence et opter pour une mesure de suspension préventive, au lieu de lui retirer sa carte d'agent de gardiennage. Il estime que la suite de l'information judiciaire en cours aurait permis à la partie adverse d'être mieux éclairée quant à son implication dans les faits qui lui sont reprochés, qui sont contestés. Il considère qu'une mesure de suspension préventive aurait été mieux proportionnée à la situation.

IV.2. Appréciation

L'examen du moyen unique a donné lieu à l'appréciation suivante dans l'arrêt de rejet de la demande de suspension n° 253.745 précité :

- « L'article 61, 6°, de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, dispose que "les personnes visées à l'article 60" - c'est-à-dire notamment les personnes chargées de l'exercice des activités relevant du champ d'application de cette loi, telles que les agents de gardiennage - doivent "satisfaire au profil visé à l'article 64". Selon ce dernier article, ce profil "est caractérisé par :
- 1° le respect des droits fondamentaux et des droits des concitoyens ;
 - 2° l'intégrité, la loyauté et la discrétion ;
 - 3° une capacité à faire face à un comportement agressif de la part des tiers et à se maîtriser dans de telles situations ;
 - 4° une absence de liens suspects avec le milieu criminel ;
 - 5° le respect des valeurs démocratiques ;
 - 6° l'absence de risques pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou pour l'ordre public".

Le législateur a soumis l'exercice de la profession d'agent de gardiennage à la délivrance préalable d'une carte d'identification par le ministre de l'Intérieur eu égard aux impératifs d'intérêt général qu'il tient à protéger. Il a également prévu, à l'article 85 de la loi du 2 octobre 2017, 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.

Aucun principe de prudence ou de respect de la présomption d'innocence n'impose au ministre de l'Intérieur d'attendre l'issue de l'information judiciaire avant de se prononcer sur le retrait d'une carte d'agent de gardiennage. Il lui appartient, au contraire, en vertu du principe du délai raisonnable, de faire toute diligence et notamment de poursuivre la procédure dans les meilleurs délais et sans attendre l'issue de la procédure pénale, par exemple, lorsque l'agent a reconnu les faits ou encore lorsque les moyens d'investigation dont il dispose sont suffisants pour lui permettre d'apprécier les faits. Le ministre de l'Intérieur ne peut donc, lorsqu'il dispose des moyens de poursuivre la procédure, laisser l'agent de gardiennage menacé d'un retrait de sa carte d'identification trop longtemps dans l'incertitude sur son sort. Ces principes applicables en cas de poursuites pénales s'appliquent *a fortiori* dans l'hypothèse où aucune action publique n'est encore engagée.

Les dispositions précitées confèrent au ministre de l'Intérieur un pouvoir d'appréciation qui doit s'exercer 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 pour autant que 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 refus ou le retrait d'une carte d'identification permettant l'exercice de la profession d'agent de gardiennage.

En l'espèce, les faits reprochés au requérant sont, en substance, d'avoir fait usage d'un faux certificat de l'enseignement secondaire supérieur en vue d'obtenir un avantage pour le bénéfice d'un tiers, ou à tout le moins d'avoir manqué de discernement dans les démarches à accomplir pour l'obtention de cet avantage à un point tel qu'il est incompatible avec le profil requis pour l'exercice de la fonction d'agent de gardiennage.

L'acte attaqué contient notamment à ce propos le passage suivant :

“Eu égard aux éléments ci-dessus mentionnés, il y a lieu de considérer que vos déclarations dans vos moyens de défense ne correspondent pas à la réalité des faits. En effet, plusieurs éléments sont de nature à me permettre de considérer que les faits d'usage des faux en écritures sont établis dans votre chef.

Tout d'abord, dans le cadre de votre audition par le SPF Économie, vous avez déclaré à propos de votre parcours scolaire que vous possédiez un diplôme de 6^e année professionnelle en mécanique auto-soudeur, obtenu à l'institut Saint-Luc à Mons, en 1995 ou 1998. Ensuite, vous avez travaillé dans différents garages dans le secteur automobile.

Or, à la lecture de l'audition de Monsieur [A.N.], je constate qu'il déclare qu'il vous a rencontré au moment où vous êtes passé chez lui avant de vous rendre en l'agence BNP Parisbas Fortis à Erquelinnes pour y ouvrir un compte professionnel.

Il a déclaré qu'à cette occasion, vous avez repris les originaux des documents suivants émis par l'Institut technique de Morlanwez :

- Certificat de qualification de 6^e année de l'enseignement secondaire avec l'orientation ouvrier qualifié en construction gros œuvre ;
- Certificat de qualification de 7^e année de l'ensemble secondaire avec l'orientation technicien spécialisé en construction-gros œuvre ;
- Certificat d'enseignement secondaire supérieur avec orientation technicien spécialisé en construction - gros œuvre ;
- Certificat relatif aux connaissances de gestion de base

Ensuite, vous avez déclaré ne pas avoir fréquenté l'Institut technique de Morlanwelz. Or, il est particulier de constater que lors de votre entrevue avec Monsieur [A.N.], vous avez repris les documents originaux des certificats à votre nom provenant de cet Institut technique.

De plus, je constate que les services de police, dans le cadre de leur enquête dans le dossier de faux en écriture, ont pris contact avec la juriste de la Fédération Wallonie-Bruxelles, Service enseignement. Celle-ci a clairement remis en doute l'authenticité des documents fournis en ce qu'elle a indiqué que vous n'étiez pas repris dans les registres des titulaires du certificat d'enseignement supérieur, que le document intitulé 'certificat d'enseignement secondaire supérieur' est un faux et que les autres documents sont probablement des faux, l'obtention du certificat relatif aux connaissances de gestion de base étant subordonnée à la délivrance du certificat d'enseignement secondaire supérieur.

En outre, il ressort des éléments du dossier administratif que le directeur de l'institut technique de Morlanwelz a été auditionné et a déclaré que vous n'aviez jamais obtenu de diplôme auprès de son établissement scolaire, auquel du reste vous n'avez jamais été inscrit.

Enfin, lors de votre audition par le SPF Économie - audition que vous nous avez transmise à l'appui de vos moyens de défense - vous avez déclaré suite à la question relative au but de votre entreprise en personne physique :

'J'ai connu [B.B.] via des rencontres de football que nous suivions à Quaregnon. J'ai sympathisé avec lui et il m'a expliqué qu'il voulait travailler et m'a demandé d'ouvrir une entreprise avec lui. Comme j'avais déjà un travail, il m'a dit qu'il s'occupait de tout et que je n'avais rien à faire. Par la suite, il m'a présenté un certain [A.N.] qu'il m'a présenté comme étant le comptable qui s'occupait de la gestion de l'entreprise'.

Le dossier ci-dessus mentionné doit être mis en relation avec la plainte que vous avez déposée le 10 décembre 2019 auprès des services de police. Dans ce cadre, vous avez déclaré :

'Ce jour me présente afin de déposer plainte pour abus confiance.

Courant 2017, lors de sorties, j'ai rencontré le nommé [B.B.]. Nous avons sympathisé. Un peu après, il m'a demandé s'il était possible que l'on crée une société, il avait besoin de travailler. Début octobre 2018, j'ai créé la société Massimo Construction dont le siège social est à mon adresse.

Au moment de la création de la société, il m'a dit que la société serait à mon nom. Son nom n'apparaît dans aucun document officiel concernant la société.

À votre question, j'ai été très naïf et n'ai pas vraiment pensé au mal quand il a refusé d'apparaître dans la société.

[...]

Je vous répète encore une fois que [B.B.] a profité de ma naïveté. Je lui ai fait confiance et le regrette amèrement'.

Vous avez donc reconnu connaître Monsieur [B.B.] et avoir concouru à son souhait d'ouvrir une entreprise qui, c'est à souligner, a comme nom d'entreprise 'Massimo Construction'.

Eu égard à ce qui précède, je considère que les faits d'usage de faux en écriture sont établis à suffisance dans votre chef et peuvent donc être utilisés dans le cadre de la présente appréciation de votre respect du profil attendu dans le chef d'un agent de gardiennage.

En l'espèce, l'on attend d'un agent de gardiennage qu'il fasse preuve d'intégrité et qu'il respecte les législations en vigueur. L'on n'attend pas de lui qu'il use de subterfuges illégaux en vue d'obtenir un quelconque avantage (même pour autrui). Or, il a été démontré ci-dessus que, malgré vos dénégations ou vos justifications, à savoir pour aider un ami à obtenir du travail, vous avez commis les faits d'usage de faux en écritures en vue de permettre l'obtention des autorisations nécessaires à la création d'une entreprise.

A titre tout à fait subsidiaire, même à considérer que vos déclarations quant au fait que vous vous seriez laissé embrigader dans ces faits par Monsieur [B.B.], je considère que le procédé est tellement flagrant que vous avez manqué du discernement élémentaire dont doit faire preuve toute personne qui exerce des activités dans le secteur de la sécurité privée et particulière, eu égard au caractère particulièrement sensible de ce secteur. Partant, ce manque de discernement entraîne dans votre chef un manque d'intégrité".

Il n'est pas établi, à ce stade de la procédure, que c'est le requérant lui-même qui aurait confectionné les faux certificats. Selon les déclarations de la personne qui a procédé à l'inscription de la société au guichet d'entreprise, c'est un tiers et non le requérant lui-même qui a transmis ces documents frauduleux. Toutefois, comme l'indique la motivation de l'acte attaqué, cette même personne a également indiqué que le requérant est venu dans son bureau pour reprendre les certificats avant d'aller à la banque pour ouvrir le compte bancaire de son entreprise. À aucun moment, lors de ses auditions, le requérant n'a contesté la version des faits de cette personne. Il en résulte que c'est au plus tard au moment de la récupération de ces documents que le requérant a pu constater que de faux certificats avaient été utilisés pour l'inscription à la Banque-Carrefour des entreprises, ce qui ne l'a pourtant pas dissuadé de continuer à accomplir des démarches telles que l'ouverture d'un compte bancaire. La partie adverse a pu estimer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, que l'utilisation qui a été faite de faux certificats au nom du requérant dans le cadre de la création d'une entreprise est incompatible avec le devoir d'intégrité imposé aux agents de gardiennage.

Par ailleurs, indépendamment même de l'utilisation de ces faux certificats, le simple fait pour le requérant de se présenter fictivement comme le dirigeant d'une entreprise de construction portant son nom, alors qu'il ne dispose pas des compétences nécessaires, qu'il exerce déjà une activité à plein temps et qu'il se désintéresse complètement de la manière dont cette entreprise sera gérée clandestinement par un tiers, ne peut être considéré comme un comportement intègre au sens de la législation applicable. L'argumentation présentée à titre subsidiaire dans la motivation formelle de l'acte attaqué, selon laquelle le requérant a fait preuve d'un tel manque de discernement élémentaire en agissant de la sorte qu'il confine au défaut d'intégrité, ne constitue pas non plus une erreur manifeste d'appréciation.

Le moyen n'est pas sérieux en sa première branche.

Dès lors que le requérant ne répond plus au profil défini à l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017, précitée, la partie adverse n'a pas d'autre choix que de retirer la carte d'identification d'agent de gardiennage, de sorte qu'il ne saurait pas valablement lui être reproché d'avoir pris une décision déraisonnablement sévère.

La mesure de suspension préventive prévue à l'article 82 de la loi ne peut être prise que pendant la durée de la procédure administrative à l'issue de laquelle il est statué

par le ministre sur le respect, par l'agent de gardiennage concerné, des exigences de sa fonction.

Le moyen unique n'est pas sérieux non plus en sa seconde branche ».

Les arguments développés dans le mémoire en réplique sont déjà rencontrés dans l'arrêt dont la motivation est reproduite ci-dessus.

Invité, dans le rapport déposé dans le cadre de la procédure en annulation, à « informer le Conseil d'État, à l'occasion de son dernier mémoire, de l'état actualisé de la procédure pénale menée à son encontre », le requérant n'a pas fait suite à la demande.

Il n'y a pas lieu de s'écarter de l'appréciation portée, *prima facie*, dans l'arrêt de suspension. Le moyen unique n'est fondé en aucune de ses deux branches.

V. Indemnité de procédure et dépens

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 924 euros.

La partie adverse ayant obtenu gain de cause, au sens de l'article 30/1 des lois coordonnées, il y a lieu de faire droit à sa demande.

S'agissant du montant de l'indemnité de procédure, le requérant bénéficiant de l'aide juridique de deuxième ligne, il convient de ramener le montant de l'indemnité mise à sa charge au montant minimum indexé et majoré, soit 184,80 euros, en application de l'article 30/1, § 2, 2^{ème} alinéa, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 67, § 2, du règlement général de procédure.

Par ailleurs, il apparaît à la consultation du compte bancaire ouvert auprès du Service public fédéral des Finances comme compétent pour percevoir les droits au Conseil d'État que la partie requérante s'est acquittée le 18 janvier 2022, de la somme de 222 euros, correspondant au droit et à la contribution afférents à l'introduction de sa requête.

Dès lors que la partie requérante s'est vu accorder le bénéfice de l'assistance judiciaire par une ordonnance du 3 juin 2022, elle n'est pas tenue de payer ni le droit de rôle ni la contribution. Il convient dès lors de lui rembourser la somme de 222 euros indûment payée.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros et l'indemnité de procédure de 184,80 euros, accordée à la partie adverse.

Article 3.

Le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 22 euros, prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, versés par la partie requérante seront remboursés à celle-ci par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 23 janvier 2026, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Élisabeth Willemart,
Joëlle Sautois,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Céline Morel

Anne-Françoise Bolly